الألف
كتاب
الثاني

خالد إكرام

الاقتصاد المصري في نصف قرن

منذ ثورة يوليو حتى نهاية الألفية



ترجمة وتقديم

مجدي عبد الهادي

خالد إكرام

الاقتصاد المصري في نصف قرن
منذ ثورة يوليو حتى نهاية الألفيَّة

ترجمة وتقديم

مجدي عبد الهادي

الهيئة المصرية العامة للكتاب
٢٠٢١

الاقتصاد المصري في نصف قرن

منذ ثورة يوليو حتى نهاية الألفيَّة

• الكتاب: الاقتصاد المصري في نصف قرن
منذ ثورة يوليو حتى نهاية الألفية
The Egyptian Economy 1952 – 2000:
Performance, Policies and Issues
• الكاتب: خالد إكرام Khalid Ikram
• الطبعة الأولى ٢٠٢١.
• الكتاب الأصلى صادر باللغة الإنجليزية ويصدر بإذن خاص

• طبع فى مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب،
كورنيش النيل، رملة بولاق، القاهرة.
ت: ٢٥٧٧٥١٠٩/٢٥٧٧٥٠٠٠
فاكس: ٢٥٧٥٤٢١٣ (٠٠٢٠٢)
ص. ب: ٢٣٥. الرقم البريدى: ١١٧٩٤ رمسيس
WWW.gebo.gov.eg
Email: info@gebo.gov.eg

رقم الإيداع بدار الكتب ٢٥٢٠٤ /٢٠٢١
I.S.B.N - 978 – 977 – 91– 3429 – 1

الألف كتاب فى سطور .....

صــدر مشــروع الألــف كتــاب الأول عــام ١٩٥٥ بإشراف الإدارة العامة للثقافة، التابعة لوزارة التربية والتعلــيم. وقــد اهــتم بأمهــات الكتــب العالميــة والكلاسيكيات، كما شمل العلوم البحتة، والعلوم التطبيقية، والمعارف العامة، والفلسفة وعلم النفس، والديانات، والعلوم الاجتماعية، واللغات، والفنون الجميلــة، والأدب بفروعــه، والتــاريخ والجغرافيــا والتراجم. وتوقف العمل به عام ١٩٦٩.

صدر مشروع الألف كتاب الثانى عام ١٩٨٦عن الهيئة المصرية العامة للكتاب. وقد اهتم بترجمة الكتب الحديثة محاولةً منه للاتصال بالثورة العلمية والثقافة العالمية المعاصرة .

وقد قُسمت إصدارات المشروع إلى ١٩ فرعًا هى: الموسوعات والمعاجم، والدراسات الاستراتيجية وقضايا العصر، والعلوم والتكنولوجيا، والاقتصاد والعلوم الإدارية، ومصر عبر العصور، والكلاسيكيات، والفن التشكيلى والموسيقى، والحضارات العالمية، والتاريخ، والجغرافيا والرحلات، والفلسفة وعلم النفس، والعلوم الاجتماعية، والمسرح، والطب والصحة، والآداب واللغة، والإعلام، والسينما، وكتب غيرت الفكر الإنسانى، والأعمال المختارة.

(انظر القائمة آخر الكتاب)

المحتويات

مُقدِّمَة المُترجم

هو قطعًا ليس الأول من نوعه ولا الوحيد في موضوعه، لكنه ربما كان من أشمَل ما صدر حتى تاريخه في تحليل، لا مجرد عرض ووصف، تاريخ الاقتصاد المصري في النصف الثاني من القرن العشرين، ولعلَّ هذه أولى مزاياه، فإلى جانب الموضوعية النسبية والانضباط المنهجي، نادرًا ما غطى عمل واحد - في حدود علمنا - كل هذه الفترة؛ ما يجعله مرجعًا لا غنى عنه للباحث المتخصص والقارئ العام المهتم على حَدٍّ سواء.

ومما يميِّزه كذلك ويزيد أهميته، اشتباك مُؤلِّفه العملي مع واقع الاقتصاد المصري، خلال فترة عمله مديرًا لمكتب البنك الدولي بمصر؛ ما وفَّر له إمكانية تحليله من موقع "المُراقِب - المُشارِك" على حد وصفه؛ ما يجعل كتابه أكثر من مجرد بحث أكاديمي غارق في الأرقام، دون تماسٍّ مع خلفياتها أو معرفةٍ بكواليس الإدارة الاقتصادية والسياسية، مما يفتقده غالبًا أي أكاديمي عادي ممن لم تُتح لهم مثل هذه الفرصة النادرة نسبيًّا.

وتتجلَّى شمولية العمل وعمقه معًا في طريقة تقسيمه المصفوفية لموضوعاته المُتسلسلة منطقيًّا، فبعد عرض عام للتطورات الاقتصادية العامة واتجاهات السياسات الاقتصادية، بتَغيُّراتها وتحوُّلاتها عبر الفترة، في ثلاثة فصول اختصَّ كُلٌّ منها بفترة جزئية مثَّلت مرحلةً مختلفةً إلى حَدٍّ ما في توجُّهاتها العامة وسياساتها التفصيلية، انتقل المؤلف للأبعاد العضوية والوجوه النوعية المختلفة للاقتصاد القومي في ستة فصول، بدأها بفصلٍ عامٍّ عن اتجاهات النمو والإنتاجية العامة والتغيُّر الهيكلي للاقتصاد، ثم خصَّص فصلًا لكُلٍّ من هذه الأبعاد والوجوه، من قطاع خارجي ومالية عامة وسوق نقدي ومالي وسوق

عمل وفقر وتوزيع دخل، ليُنهي بفصلٍ حول المستقبل، طرح فيه خطوطًا عامة للتنمية المُستدامة في مصر، مناقشًا عديدًا من قضاياها الاستراتيجيَّة والمُؤسَّسيَّة.

ولا تهدف هذه المقدمة لعرض أو تلخيص العمل، فهو واضح بما يكفي لقراءته مباشرةً، بل تحاول تقديم تغطية شديدة الإيجاز لما لم يُغطِّهِ الكتاب تاريخيًّا، والأهم تحليليًّا، من صورةٍ أعمَّ لتطور الاقتصاد المصري بالمنظور البنيوي التاريخي، الأوسع نظرةً من المنظور النيوكلاسيكي التقليدي الذي يتبنَّاه الكتاب، والذي لا يعطي صورةً للقصة الكلية للاقتصاد المَعْنيّ في مسار تطوُّره التاريخي العام، أي ما يمكن وصفه بمنطق تطوُّره، لا مجرد صيرورة ذلك التطور!

لهذا لا نركِّز على الأحداث والتطورات التفصيلية، بل نناقش محطات التحوُّل الرئيسة والمُكوِّنات التحتية الأكثر تجذُّرًا من بُنًى موروثة ومُحرِّكات سياسات واتجاهات تطوُّر هيكلي، وكيف تفاعلت لتنتج معًا ما نراه من تجليَّات للعجز التنموي وظواهر اقتصادية كليَّة مما يناقشه الكتاب تفصيلًا في مواضعه، ولماذا تعثَّرت، ولا زالت تتعثَّر، كُلٌّ من الاشتراكية والليبرالية في مصر، تاركين للقارئ استنتاج الأبعاد العامة للعجز التنموي المصري وحلوله!

ما قبل ثورة يوليو: أيُّ اقتصاد خلَّفته مرحلة الاستعمار - المَلَكيَّة؟

باستثناء إجراءات محدودة كالإصلاح الزراعي وغيره، لم تتحقق يوليو حقًّا كثورة ذات توجُّه واضح وأثر عميق سوى بتأميمات ١٩٦١م، فلم يكن ما قبلها سوى حالة من التخبُّط المستمر، في صورة دعاوى إنشائية لا تغيِّر واقعًا ولا تحرُّك موضعًا، فلم يُجرَ أي تغيُّر نوعي كبير على الاقتصاد المصري بعد يوليو ١٩٥٢م، وإن حدثت بعض التطورات الكمِّية في اتجاهاته السابقة، لكنه استمر في المُجمل على طابعه الهيكلي ذاته تقريبًا حتى أتت التأميمات، التي ربما سبقتها بعض التغييرات المُؤسَّسيَّة؛ لهذا ربما يكون من الأجدَى التركيز على أوضاع هذا الاقتصاد قبل التأميمات مباشرةً في سياق مُقارنتها بأوضاعه وقت قيام الثورة؛ لفهم دوافع تلك الإجراءات.

أولًا: على صعيد التنظيم الاجتماعي للإنتاج، كان الهيكل الإنتاجي المصري حتى أواخر الخمسينيات بصفة عامة، هيكلًا ذا طابع زراعي محدود العمق الصناعي والتكوين الرأسمالي، مع تركُّز احتكاري وتورُّم خدمي سابق لأوانه، فنجد تكوينًا قطاعيًّا نصفه خدمات وثُلثه زراعة، فيما لم تتجاوز صناعته ١٢% منه عام ١٩٥٣/ ١٩٥٤م[١]، نجحت جهود الثورة في الإطار القائم قبل التأميمات مباشرةً عام ١٩٥٩/ ١٩٦٠م، في الوصول به لتركيب أكثر تصنيعًا، بلغت به الصناعة والتعدين ٢٠% تقريبًا، وظلَّت الزراعة على حالها تقريبًا بنسبة ٣١%، فيما لم تنخفض حصة الخدمات عن ٤٧% من الناتج المحلي الإجمالي[٢].

أما التكوين الرأسمالي، أي نسبة رأس المال الإنتاجي في الاقتصاد، فكان استهلاكيًّا ضعيف التكوين الإنتاجي، ما ظهر أولًا في غلبة الصناعات الاستهلاكيَّة التي بلغت حصتها ٧٤% من القيمة المُضافة للقطاع الصناعي عام ١٩٥٠م، فيما بلغت حصص الصناعات الوسيطة ٢٤% والاستثمارية ٢% فقط، وثانيًا في غلبة المزارع الصغيرة على القطاع الزراعي (بسبب الاستقطاب الشديد في توزيع المِلْكيَّة الزراعية قبل الإصلاح الزراعي)، وغلبة المنشآت الصغيرة على القطاع الصناعي (بسبب غلبة النمط الحِرَفيّ وتركُّز رؤوس الأموال رغم قلَّتها)، وثالثًا في ضعف رأس المال الثابت وانخفاض التكوين الرأسمالي في مُجمل الاقتصاد، وإن حاولت الثورة معالجة هذا الضعف، فزادت نسبة الآلات إلى جملة الواردات من ٤,٥% عام ١٩٥٢م إلى ١١% عام ١٩٥٩م[٣]، تعبيرًا عن رغبتها في التطوير الصناعي؛ ما انعكس في تحسُّن طفيف في تكوين القيمة المُضافة الصناعية، التي توزَّعت ما بين ٥٩% للصناعات الاستهلاكيَّة و ٣٣% للصناعات الوسطية و ٣% للصناعات الثقيلة[٤].

---

(١) د. حسين خلَّاف، التجديد في الاقتصاد المصري الحديث، الجمعية المصرية للدراسات التاريخية، القاهرة، ١٩٦٢م، ص ٣٨٦.

(٢) روبرت مابرو وسمير رضوان، التصنيع في مصر (١٩٣٩ - ١٩٧٣م).. السياسات والأداء، ترجمة د. صليب بطرس، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٧١م، ص ٦٢.

(٣) د. حسين خلّاف، التجديد في الاقتصاد المصري الحديث، ص ٢٤٥.

(٤) روبرت مابرو وسمير رضوان، التصنيع في مصر (١٩٣٩ - ١٩٧٣م)، ص ١٣٩.

من جهة أخرى، عانى هذا الهيكل الإنتاجي استقطابًا احتكاريًّا شديدًا كابحًا للتطور الإنتاجي والسوقي والاجتماعي، فخلافًا للقطاع الزراعي الذي كان يملك فيه ٠,٤% من المُلاك (٥٠ فدانًا فأكثر للمالك) ٣٤% من الأراضي الزراعية، بما يعادل تقريبًا مجموع ملكية ٩٤,٣% من الملاك (أقل من خمسة أفدنة للمالك) عام ١٩٥٢م[١]، والتي لم تتناول قوانين الإصلاح الزراعي منها سوى ١٢% من الأراضي حتى عام ١٩٥٩م[٢]، نجد أن الصناعة كانت تعيش استقطابًا هائلًا من بضع منشآت احتكارية ضخمة ضمن بحرٍ من المنشآت الصغيرة والقَزَميَّة، فظلَّت نسبة المنشآت المتوسطة (من ٥٠ إلى ٥٠٠ عامل)، والتي تمثِّل أحد أهم معايير تعمُّق التصنيع، تدور حول ١٨% بين عامَيْ ١٩٥٢ و١٩٦١م[٣]، فيما انخفضت نسبة مساهمة المنشآت الكبرى في التوظيف الصناعي من ٨٣% من مجموع العمالة الصناعية عام ١٩٥٠م[٤] إلى ٦٠% عام ١٩٥٧م[٥]؛ ما يعكس آثار الاحتكارية وتشبُّع السوق على سوق العمل.

ثانيًا: على جبهة الإطار المؤسسي، نجد حالة غياب للمُنظِّم الرأسمالي وقلَّة في المرونة الإنتاجية والسُّوقيَّة وإمكانات التطور التنظيمي، فمؤسسات سياسية غير مرنة لم تنجح الثورة في استبدالها أو تعديلها بشكل حقيقي، وغلبة لشكل محدود الأفق والقدرة الإنتاجية والمالية من التنظيمات الاقتصادية، المُنقسمة ما بين أقزام حِرَفيَّة وعماليق عائلاتية! وأخيرًا على مستوى الحوافز أنماط استهلاك لا تناسب مستوى التطور الاقتصادي والاجتماعي، وحوافز ادخار واستثمار محدودة كمًّا وكيفًا، وتكاليف صفقات مرتفعة بحكم انخفاض مستوى ونوعية رأس المال الاجتماعي والبشري؛ بما يُضعف العمل من خلال السوق الحرة، بل ويعوق تطورها!

---

(١) روبرت مابرو، الاقتصاد المصري (١٩٥٢ - ١٩٧٢م)، ترجمة د. صليب بطرس، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٧٦م، ص ٩٩.

(٢) باتريك أوبريان، ثورة النظام الاقتصادي في مصر، ترجمة خيري حمَّاد، الهيئة المصرية العامة للتأليف والنشر، القاهرة، ١٩٧٤م، ص ١٣٠.

(٣) روبرت مابرو وسمير رضوان، التصنيع في مصر، ص ١٢٧.

(٤) باتريك أوبريان، ثورة النظام الاقتصادي في مصر، ص ٣٩، ٤٠.

(٥) د. حسين خلّاف، التجديد في الاقتصاد المصري الحديث، ص ٢٤٧، ٢٤٨.

ثالثًا: من جهة الفضاء السوقي، اتسم بالضيق، سواءً في حجمه الخام كسوق داخلي، أو في حجمه الصافي الناتج عن علاقة السوق الداخلي بالخارجي، ما يرجع لضعف الجهاز الإنتاجي على ما سبق ذكره، واستقطابيته الشديدة المُنعكسة في توزيع دخول مختل يخلق هيكلَ طلبٍ استقطابيًّا لا يدعم التنمية الصناعية المُستقرة، فضلًا عن ضعف حجمه بسبب سوء التوزيع، وغلبة الاحتكارية التي تكبح نمو الأسواق وتُضعف سيولة تحويل الموارد عبر الأسواق المختلفة استهلاكًا واستثمارًا؛ ما يخلق اختلالًا بين الطلب الكلي والعرض الكلي المحليين، يعزز تبعية الفضاء السوقي واختراقه من الخارج؛ بما أدخله في حلقة حلزونية من الضعف، يتبادل فيها ضيق الفضاء السوقي واختلاله مع ضعف الهيكل الإنتاجي واستقطابيته التأثير والتأثر؛ بما يعزز في النهاية ركود الهيكل الاقتصادي في مجموعه وتبعيته؛ وبالتالي ضعف نموِّه الكَمِّي وتطوُّره الكيفي.

وبجمع كل ما سبق، نستنتج السمات/ التفسيرات الآتية للهيكل الاقتصادي المصري خلال فترة ما قبل ثورة يوليو وأواخر الخمسينيَّات:

١- عانى الهيكل الإنتاجي التناقضَ بين ضعفه الكمِّي وتطوره الكيفي - الشكلي لا غير -، فبينما كان له حجم وقدرات رأسمالية صغيرة ناشئة، كان له شكل وسمات رأسمالية احتكارية متطورة؛ ما أفقده المزِيَّة الكيفية الأساسية للرأسمالية الناشئة (المنافسة العالية)، والمزية الكمِّية الأساسية للرأسمالية المتطورة (ارتفاع الإنتاجية)!

٢- خنق هذا الطابع الاحتكاري تطوُّر هذه الرأسمالية في مرحلة مُبكرة من وجودها؛ فلم يعُد يحمِّل الشعب فقط بتكاليف الاحتكار (كمٌّ إنتاجٍ أقل بأسعار أعلى = مستوى معيشة أقل)، بل فعل ذلك أولًا في سياق متخلف لا يحقق حتى مزاياه الموازية في العالم المتقدم من تطوير تكنولوچي وتنظيمي، وثانيًا بتبعية تكنولوچيَّة للخارج، وثالثًا وهو الأهم بخنق تطور تلك الرأسمالية الناشئة قبل الأوان، وإبقائها في مرحلة الصناعات الاستهلاكيَّة الخفيفة.

٣- أدى هذا الخنق الاحتكاري المُبكر لخنق نمو الصناعة، والذي أدى مع تقلُّص فرص النمو التشغيلي في الزراعة، إلى حالة تحضُّرٍ رثّ، يهجر ضمنها الريفيون القرى إلى المدن بحثًا عن فرص عمل صناعية غير موجودة؛ ما أدى إلى تضخُّم سرطاني مُبكر للتشغيل الخدماتي محدود الإنتاجية والمهارات، فضلًا عن تضييق لفرص الاستثمار عمومًا دفع للاتجاه للنشاطات المُضارِبيَّة والاكتنازيَّة والهروبيَّة، كإعادة تدوير الفوائض في الأرض الزراعية وفي بناء العقارات وما شابه؛ ما هدَّد بزيادة سلطة مُلاك ومضاربي الأراضي والعقارات من جهة، وزاد من ميل رجال الأعمال لعدم الاستجابة لدعوات الحكومة المتتالية للاستثمار الصناعي، من جهة أخرى.

٤- أدى التكوين السابق لاختلال العلاقة بين رأس المال الثابت ورأس المال العامل على مستوى مُجمل الاقتصاد، فالاحتكارية (وبالتالي عدم مرونة النمو الإنتاجي)، وغلبة الاستهلاكيَّة (أي سيطرة الصناعة الخفيفة التابعة)، وتورُّم الخدمات (محدودة التكوين الإنتاجي بطبيعتها)، أدت مُجتمعةً لاستمرار انخفاض التكوين الرأسمالي أو التكوين العضوي لرأس المال (أي نسبة رأس المال الثابت إلى مُجمل رأس المال المادي)؛ ومن ثَمَّ استمرار انخفاض الإنتاجية وبطء تطور التنظيم والمهارات الإدارية، فضلًا عن غياب آفاق التطور التكنولوجي المستقل.

٥- انعكس هذا الاختلال بين نوعَيْ رأس المال كذلك في اختلالٍ بين العرض والطلب على المستوى السُّوقي، بما له من آثار سلبية على التوازن التجاري (اختلال مُزمن بين الواردات والصادرات لصالح الأولى)، والتوازن المالي (اختلال مُزمن بين الإيرادات والنفقات الجارية لصالح الثانية)، وبالتفاعل مع الاختلالين السابقين على التوازن النقدي (اختلال مُزمن في علاقة العملة المحلية بالعملات الأجنبية وبالإنتاج المحلي)؛ ما جعل تحرير هذه الأسواق من التدخل الحكومي مُخاطرةً كبرى!

٦- أدت غلبة الخدمات إلى سوقِ عمل هشَّة ومُجزَّأة، وإلى عدم تبلور وتجانس معقول للطبقة العاملة؛ ما أعاق نمو المُكوِّن الماهر في الطبقة العاملة بما له من آثار تراكمية على النمو في الأَجَل الطويل من جهة، ولم يوفِّر أرضيَّة اجتماعيَّة للتحوُّل الدِّيمُقراطي مُستقبلًا من جهة أخرى.

لماذا اتجهت يوليو للاشتراكيَّة العربيَّة؟

ونتيجةً لكل ما سبق أدركت يوليو أن العجز عن التصنيع كان (ولا يزال للمفارقة!) هو جوهر حالة العجز الاقتصادي والتخلُّف الاجتماعي لمصر، إنه الرافد الأصل لجميع الفروع / المشاكل، كما هو عصا موسى التي يمكنها أن تلقم الأفاعي كافةً في الوقت ذاته، إنه الضرورة التاريخية التي لا تعدوها ضرورة أخرى، والتي كان غيابها السبب السوسيواقتصادي الحقيقي لانهيار المِلْكيَّة شبه الإقطاعية العاجزة عن إنجازها.

وهكذا قضت ثورة يوليو ثمانية أعوام تدعو رجال الأعمال المصريين للتصنيع دونما استجابة جوهرية؛ فبدأت تؤسس العديد من الهيئات لهذا الغرض واستفادت من التمصير وغيره لبناء قطاع عام يدفع لتنمية الصناعة، مُحاولةً في كل ذلك تشجيع الصناعة بعمل مشترك بين القطاعين: العام والخاص، ما دام القطاع الخاص وحده عاجزًا وراغبًا عن الاتجاه إليها.

وتكشف محاولات يوليو عبر ثمانية أعوام اجتذاب رأس المال الخاص لمزيد من التصنيع، بل وتركها مساحةً له حتى بعد التأميم، عن الدافع الحقيقي لإجراءات التأميم نفسها، فلم تكن الإيديولوچيا، أي الاشتراكية هي الدافع له، بل كانت حتميَّة قيادة الدولة للاقتصاد التابع مفتوح الأحشاء على الخارج وضرورة هيمنتها على الفائض الاقتصادي المُهدَر والحاجة لتوجيه الاستثمارات للتصنيع، إنها ضرورة الإنتاج لا الرغبة في العدالة، التصنيع لا الاشتراكية.

أما الإصلاحات الاجتماعية فلم تأتِ لمجرد نزعات شخصية ومساومات سياسية، بل أساسًا ضمن الحاجة لتنمية الطلب المحلي لمساندة نمو الصناعة المحلية؛ فلم يكن ممكنًا الاعتماد على هيكل الطلب الاستقطابي الموروث عن الملكية شبه الإقطاعية، في دعم تطور صناعة محلية تلزمه قاعدة طلب مستقرة كمًّا وملائمة كيفًا (فحَدٌّ أدنى من التوافق بين هيكلَي الطلب والعرض يمثل ضرورة اقتصادية)، وإن لم يتم ذلك بنجاحٍ كافٍ بحكم الطبيعة الاجتماعية للنظام، فيما لسنا في محل تفصيله.

لهذا لا يعدو شعار "حتميَّة الحل الاشتراكي" وقتها كونه غلافًا لهذه الحاجات (قيادة الدولة للاقتصاد، القطاع العام الإنتاجي، إعادة توزيع الدخل)، حتى مع

كونه تعبيرًا عن تصوُّر بعض أجنحة النظام بعجز القطاع الخاص المحلي عن إنجاز مهمة التصنيع بمُشتملاتها، وفي ضوء ما تم ذكره وقتها من أسباب أخرى كالسياق الدولي والتاريخي والاجتماعي؛ فكان التأميم وإدارة الدولة للاقتصاد والإصلاح الجزئي لتوزيع الدخل، اختيارًا أخيرًا مع العجز عن إقناع رأس المال الخاص بالمشاركة في الخُطَط القومية لتطوير الصناعة، التي مثَّل ضعفها ولا يزال أصل العجز في الاقتصاد المصري، والذي اختار ناصر أن تتصدَّى الدولة بنفسها لمعالجته استراتيجيًّا على مستوى الهيكل الإنتاجي (التكوين القطاعي والرأسمالي)، فيما فضَّل خلفاؤه اكتفاء الدولة بإدارته تكتيكيًّا على مستوى التوازنات الحكومية (المالية والنقدية والتجارية)، وترك الباقي للقطاع الخاص الذي ظلَّ عاجزًا، كما أكَّدت تجربة الانفتاح التي انتهت بثورة يناير.

لكن لماذا تعثَّر تصنيع الاشتراكية العربية؟!

عانت هذه "الاشتراكية العربية" اختلالاتٍ واختناقاتٍ بنيويةً سياسيًّا واجتماعيًّا مما لسنا في محل تناوله، فضلًا عن مشكلات التمويل والتكنولوجيا والأهم التطور المؤسسي، مما سيتناوله المؤلف في موضعه ويؤكد استمراره حتى يومنا هذا، وحيث لا حاجة في مثل هذه العُجالة لإغراق القارئ في سيل من التفاصيل؛ فسأكتفي هنا بالإشارة لاختلالين بارزين، أحدهما على صعيد هيكل الاستهلاك والآخر على صعيد هيكل الإنتاج.

فأما الأول فهو الاختلال الفنِّي، مُتمثلًا في النزوع التصنيعي - الاستهلاكي السابق لأوانه، أي الإنتاج السابق لأوانه - بالنسبة إلى مستوى تطوُّر القوى الإنتاجية ومستوى الدخل القومي - للسلع المُعمِّرة، كالسيارات الخاصة والثلاجات والغسالات الكهربائية وغيرها، أو منطق "من الإبرة للصاروخ"، في مجتمع كان أكثر من نصفه يسير حافيًا قبل أقل من عقدين فقط! ولا يمكن اعتبار هذا من الإنجازات، رغم كونه يمثل طموحًا طيبًا؛ لأنه يخالف منطق وإمكانات الواقع (الاتحاد السوفييتي الدولة العظمى لم يُدخل هذه السلع سَلَّة الاستهلاك العامة سوى بعد نصف قرن تقريبًا من التطوُّر الكبير!)، فهي تمثل استهلاكًا يفوق إمكانات القوى الإنتاجية والفضاء السوقي المحلِّي؛ ما يُضعف إمكانات التطور الصناعي لاحقًا؛ كونه يزيد من تشوُّه العلاقة بين هيكل

الاستهلاك وهيكل الإنتاج؛ ما يُضعف النمو المتوازن المنتظم والمُطَّرد بين الصناعة والسوق؛ كما يعزز استتباع الاثنين للخارج، بفشل استراتيجيَّة استبدال الواردات، خلافًا للهدف الأساس!

فيما يتمثَّل الاختلال الثاني الذي يمثِّل الوجه الاجتماعي له، في تمركُز الطبقة الوسطى حضريًا وريفيًا في قاعدة النظام الإنتاجية والاجتماعية، ما يفسِّر الاختلال الأول نفسه سياسيًا واجتماعيًا؛ فهذه الطبقة نفسها هي التي تتعجَّل الاستهلاك الرخيص نسبيًّا لتلك السلع المُعمِّرة، والتي كان النظام يستهدف استرضاءها بمنطق اجتذابها للاشتراكية، أو هكذا قيل! لا عجبَ أن خدم الإصلاح الزراعي كبار ومتوسطي المُلاك الزراعيين في الريف، وأن نمَتْ بيروقراطيتها الإدارية (حجمًا ودخلًا) بشكل أسرع من نمو العمالة المُنتجة، في اقتصاد ناشئ يُفترض كونه يسعى للتصنيع! وهكذا زادت وظائف البيروقراطية العامة خلال فترة الستينيَّات، التي يُفترض أنها كانت فترة تحوُّل اشتراكي بنسبة ٧٠% مقابل زيادة ٢٠% فقط في العمالة الإنتاجية، حيث تجاوزت معدلات التضخم البيروقراطي معدلات نمو السكان والعمالة والإنتاج[1]؛ ما مثَّل هدرًا وفاقدًا اقتصاديًا هائلًا بالنسبة إلى اقتصاد صاعد، حصَّلت تلك الطبقة مكاسبه، ناهيك عن الآثار الهيكلية والكيفية السلبية طويلة الأَجَل!

لا عجب أن تدهور هذا التصنيع سريعًا، وأن بدأت أزماته قبل حتى استكمال خطته الخمسية الأولى، على كل نجاحها النسبي غير المسبوق محليًا! فما كاد يحلُّ عام ١٩٦٤م، حتى بدأت اختلالات الهيكل تُعبِّر عن نفسها في تدهور معدلات النمو وعجز في خطط الاستثمار واختناقات عديدة في الاقتصاد؛ ما أدى إلى التراجع عن التخطيط (الذي كان يُؤمل أن يصبح شاملًا!)، والاكتفاء بأشباه خُطَط سنوية!

التطوُّر الهيكلي العام للاقتصاد المصري

هكذا لم تكن مرحلة الاشتراكية العربية سوى جملةٍ اعتراضيةٍ قصيرةٍ في مسار "التطور الهيكلي" للاقتصاد المصري، الذي يمثل المُكوِّن الأكثر أهمية

---

[1] مؤمن كمال الشافعي، الدولة والطبقة الوسطى في مصر..تحليل سوسيولوجي لدور الدولة في إدارة الصراع الاجتماعي، دار قباء للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١١م، ص ٣٠٤، ٣٠٥.

واستراتيجيَّة في حركة وتطوُّر الاقتصاد، فهو الذي يحدِّد نمط النمو، أي الطريقة التي يتحقّق بها النمو الاقتصادي بأبعاده وتمظهراته الكليَّة كافةً، ويمكن القول بأنه الوجه الكيفي للنمو الكمِّي، وهو يتخذ أشكالًا لا حصر لها؛ كونه مُحصِّلة تفاعل عديد من البُنَى والدِّيناميات، كحجم ونوع الموارد الطبيعية والمادية والبشرية المتاحة، وحجم البلد وعدد السكان، والموقع الدولي واتجاهات الاقتصاد الإقليمي والعالمي، والسياق الاجتماعي وبنية السلطة واتجاهات السياسات... إلخ، لكنه يتراوح إجمالًا ما بين نمطين أساسين في العصر الحديث، هما نمط التصنيع المُستقل ونمط فَخّ الموارد[١].

---

[١] "يقوم نمط التصنيع التنافسي على دولة تنموية تعزز التنوع التنافسي، بدفع التصنيع والإصلاح المؤسسي عند مستوى دخل فردي منخفض؛ بما يعزِّز توسُّع الصناعة التحويلية كثيفة العمالة الموجَّهة للتصدير؛ ومن ثَمَّ الاستيعاب السريع لفائض العمل الريفي ودفع سوق العمل لنقطة تحوُّله (أي ارتفاع الأجور والاتجاه للرَّسْمَلَة وتنويع النشاط الصناعي)، وذلك ضمن مجموعة من التحولات الاقتصادية ـ الاجتماعية تشمل: تسارع التصنيع والتحضُّر (ومن ثم التحوُّل السكاني وانخفاض معدل الإعالة وارتفاع الادخار)، وتعقُّد الاقتصاد (وبالتالي ازدياد ضرورة المشاركة السياسية والاهتمام بالكفاءة ومكافحة السعي للريع)، وضبط سوق العمل وتحسُّن توزيع الدخل (مع ازدياد المهارات وانخفاض تكاليف الصفقات بتراكم رأس المال البشري والاجتماعي)؛ وما ينتج عن كل ما سبق من اتجاه للمَقْرطَة الاقتصادية والسياسية وتماسك السياسة الاقتصادية واستقلالها وعدالتها النسبية، أما نمط فخ الموارد فيعود إلى تطاول الاعتماد على صادرات السلع الأوَّلية، بما يؤدي إلى تأخير مرحلة التصنيع كثيف العمالة (محرِّك التحولات الأساس في النمط النقيض)؛ وهو ما يؤدي إلى اتجاهات مناقضة لاتجاهات النمط السابق، أهمها: اتجاه التنويع الإنتاجي لسلع أو مصادر دخل أوَّلية أخرى، وبطء أو تراجع التصنيع والتحضّر (ومعهما تأخر التحول السكاني وتباطؤ انخفاض معدل الإعالة بنتائجهما)، وتأخر نقطة انقلاب سوق العمل (أي ازدياد فائض العمل الريفي مع ازدياد السكان دون استيعاب المدن له وازدياد تفاوت الدخل والتوترات الاجتماعية)، وعادةً ما يرتبط بهذا النمط دولة أوليجاركية، تعمل على نشر ممارسات السعي للريع، وتعزيز المصالح الفئوية على حساب السياسات المتماسكة، وفرض سياسة حماية تحمي الاحتكارات الصناعية دون أن تنمِّيها لغياب المنافسة؛ فتكون النتائج النهائية لهذا النمط: انتقال الموارد إلى القطاعات المحلية غير الاتجارية محدودة الكفاءة، وازدياد اعتماد الاقتصاد على السلع عالية التنافسية متناقصة العوائد، وازدياد هشاشته واعتماده على الخارج؛ كذا ازدياد التفاوت وبطء تراكم رأس المال المادي والاجتماعي والبشري، فضلًا عن ازدياد البطالة وتشوُّه توزيع الدخل والأصول الاجتماعية لصالح الأقليات المسيطرة سياسيًا؛ ومن ثَمَّ ازدياد الفقر والتهميش الاقتصادي والاجتماعي؛ وبالتالي تفاقم الانقسامات الاجتماعية والتوترات السياسية"، انظر: مجدي عبد الهادي، "النزاعات في الوطن العربي.. بين الجذور الهيكلية والعجز المؤسسي"، المستقبل العربي، العدد ٤٧١، مايو ٢٠١٨م، ص ٢١ و٢٢.

وبالنظر للهيكل الاقتصادي المصري، نجده "أقرب" للثاني منه للأول، حيث نجد الصناعة التحويلية في عام ٢٠١٥/ ٢٠١٦م، قد بلغت بالكاد نسبة ١٧% من الناتج المحلي الإجمالي، والزراعة قُرابَة ١٢% منه، بمجموع ٢٩% فقط للقطاعات السِّلَعيَّة، فيما بلغت نسبة الصناعات الأخرى (التعدين والتشييد والكهرباء والمياه) قُرابَة ١٥% منه؛ لتبقى للخدمات بأنواعها نسبة ٥٥% تقريبًا من الناتج المحلي الإجمالي[١]؛ ما يجعله هيكلًا اقتصاديًا يستحق بالكاد وصف "شبه الصناعي" Semi - Industrial، في ضوء المستوى التنموي لمصر كدولة، كبيرة الحجم سكانيًا (أي لا يمكنها أن تعتمد اقتصاديًا على الخدمات أو تتبنَّى توجهًا تنمويًا خارجيًا بحتًا في الأَجَل الطويل)، تنتمي لشريحة دول الدخل "المتوسط - المنخفض".

ويؤكد اقتراب مصر من هذا النمط الأكثر تخلفًا، مؤشر "التعقيد الاقتصادي"، الذي يقيس درجة تنوُّع الاقتصاد قطاعيًا وسِلَعيًا كمقياس لدرجة تطوُّره، فنجد مصر في المرتبة (٦٣) من إجمالي (١٢٨) دولة غطَّاها المؤشر عالميًا، والخامسة من إجمالي ست عشرة دولة غطَّاها المؤشر على مستوى منطقة الشرق الأوسط، وهي مرتبة متأخرة تضعها على عتبة النصف الأسفل من المؤشر، حيث بلغت قيمة المؤشر لمصر (- ٠,٠٢١)، ضمن مجموعة الدول المنتمية للجانب السلبي منه، بل وأقرب لأدنى قيمة للمؤشر (موريتانيا، - ١,٩٠٧) مما هي لأعلى قيمة له (اليابان، ٢,٣١٦)[٢].

وباسترجاع تاريخي مُوجز لكامل مسار التطوُّر الهيكلي للاقتصاد المصري الذي أدى إلى هذا النمط، نجد حلقاته الكلية الرئيسة كما يلي:

- كان أهم مظاهر الانتهاك الاستعماري، أو الرَّسْمَلَة القسريَّة بما شملته من استباق علاقات الإنتاج لقوى الإنتاج، ما وصفه دكتور محمد دويدار بحالة

---

(١) المركز المصري للدراسات الاقتصادية، كُتَيِّب الإحصاءات الاقتصادية لجمهورية مصر العربية، إصدار ٢٠١٨م، ص ٢١.

(2) Hausmann, Ricardo et al., The Atlas of Economic Complexity: Mapping Paths to Prosperity, MIT Press, Cambridge - MA, 2014, p 64 : 66.

"الالتواء الهيكلي، وتحويل هيكل الاقتصاد لكي يتم الإنتاج أساسًا استجابةً لاحتياجات الاقتصاد الأُمّ، ...، حيث هدفت الدولة في مرحلة أولى إلى بناء اقتصاد مستقل داخل السوق العالمية، دون السماح لرأس المال الأجنبي أن يلعب دورًا يُذكر داخل مصر، لكنها في مرحلة ثانية تسعى إلى بناء نوع من الاقتصاد السِّلَعيّ داخل السوق العالمية، لكنها تقبل هذه المرة أن تقوم بذلك، ليس فقط مع وجود رأس المال الأجنبي، وإنما بالالتجاء إليه في شكله المالي كذلك؛ لينتهي الأمر بالدولة إلى تسليم الفلاح إلى رأس المال"(١).

- أدى هذا الربط لرسملة مُعجَّلة للزراعة المصرية لحساب الخارج؛ أدت لإغلاق أبواب التشغيل الزراعي أمام ملايين الفلاحين المصريين وطردهم من القرية، لتبدأ عملية تحضُّر عشوائية ورَثّة؛ بسبب ضعف الصناعة والبنية التحتية ورأس المال الاجتماعي؛ حيث..
- لم يسمح اقتصاد التصدير التابع والخاضع للخارج، الذي ورثته يوليو سوى بنمو مُختنق لصناعة ظلَّت في نطاق التصنيع الاستهلاكي الخفيف، لكن للمفارقة وسوء الحظ، بتركيب احتكاري سابق لأوانه بحكم نشأتها أساسًا من باطن طبقة مُلاك الأراضي، لا الطبقة التجارية كما حدث في أوروبا، إلى جانب أسباب أخرى بالطبع؛ وهو ما أضعف حوافزها للتطوُّر بحكم أرباحها الاحتكارية، كما أضعف قدرتها على توفير فرص عمل للملايين النازحة من الريف المصري؛ ما أدى إلى نشوء فائض عمل مُزمن نتج عنه..
- تضخُّم قطاع خدمات، تغلُب عليه العشوائية واللارسمية، لاستيعاب هذه الملايين في "تشغيل فقر" منخفض المهارات والإنتاجية، مثَّل أرضية التحضُّر العشوائي الرَّثّ المذكور آنفًا، بآثاره الاقتصادية والاجتماعية كافةً، والذي..
- أدى متواكبًا مع ضعف التشغيل الصناعي (بمزاياه المُفترضة / المفقودة على الصعيدين: الفردي والاجتماعي) والتركيب الاحتكاري للصناعة، إلى انقسام وتفتُّت للطبقة العاملة (الضروري توحُّدها للتحوُّل الدِّيمُقراطي)؛ كذا أدى بالتفاعل مع حالة الفقر الحضري العام (ناهيك عن الريفي الطبيعي في

(١) د. محمد دويدار، الاقتصاد المصري بين التخلُّف والتطوير، دار الجامعات المصرية، الإسكندرية، ١٩٧٨م، ص ١٤٨.

بلد متخلف)، إلى تباطؤ التحوُّل السكاني[١]؛ ومن ثَمَّ الاحتجار الديموغرافي في مرحلة النمو السكاني المرتفع (المرحلة الثانية)؛ ما رفع معدلات الإعالة والاستهلاك، وخفض معدلات الادخار الفردي والعام؛ الذي أدى بدوره إلى..

- ضعف الاستثمار، سواءً في رأس المال الإنتاجي أو الاجتماعي أو البشري؛ ما أضعف النمو الاقتصادي الكمِّي وأبطأ التطوُّر الهيكلي الكيفي، وفرض ضغطًا كبيرًا على الموارد العامة يدفع للاتجاه للموارد الريعية والاستدانة المُستمرة لمواجهة الحاجات والمطالب المحلية المتزايدة؛
- أدت حالة فائض العمل، مع الحالة الاحتكارية وضيق السوق وضعف رأس المال الاجتماعي ابتداءً، لإضعاف حوافز تطوير صناعة ثقيلة أو شبه ثقيلة؛ ما أضعف تطوُّر الصناعة عمومًا، وأبقاها تابعةً للخارج تكنولوجيًّا؛ وأضعف من ثم فاعلية استراتيجيَّة استبدال الواردات في الستينيَّات؛ لتصل إلى سقفها سريعًا، قبل أن تحقِّق نقلاتٍ اقتصادية وتنموية نوعية؛ خصوصًا على صعيد الصناعة، مع تأزّم مُزمن في إمكانات التصدير الصناعي كمورد للنقد الأجنبي.

---

(١) قدّم الدكتور رمزي زكي - رحمه الله - تفسيرًا للانفجار السكاني الذي تعانيه الدول المتخلفة بصفة عامة، ومنها مصر، يربطه فيها بنشأة التخلُّف (الهيكلي) في تلك الدول، والتدخل الاستعماري فيها بآثاره السلبي منها والإيجابي، فكانت "العوامل التي أدت إلى تخفيض معدل الوفيات من طبيعة خارجية، بينما العوامل التي أسهمت ولا زالت تسهم في رفع معدل المواليد، من طبيعة داخلية، فضلًا عن أن العوامل الخارجية ذات تأثير نشط في إبقاء العوامل الداخلية المؤدية لارتفاع معدل المواليد،...، فقد استطاعت الدول الرأسمالية من خلال نشاطها داخل الدول المتخلفة، تخفيض معدل الوفيات خلال فترة وجيزة، لكنها عملت من ناحية أخرى وبالقوة نفسها على استغلال الدول المتخلفة وتطويق التطور فيها؛ ومن ثَمَّ الإبقاء على الظروف الاقتصادية والاجتماعية المُسببة لارتفاع معدل المواليد"، وهو تفسير يتوافق بشكل معقول مع تصوُّر مدخل التغيُّر الهيكلي للترابط بين عمليات التصنيع والتحضُّر والتحوُّل السكاني الذي نؤيده ونؤكد من خلاله على دورها - في إطار من علاقة تأثير وتأثر جدلية - في صياغة نمط النمو؛ ما فرض بعضًا من التفصيل للتفسير المذكور هنا؛ كونه يؤكد "هيكلية" و"تاريخية" هذا الاحتجاز الديموغرافي، واستمرارية تأثيره حتى يومنا هذا؛ باستمرارية أسبابه الهيكلية من جهة، وبتعميقه لمشكلات النمط؛ فإدامته من جهة أخرى! لمزيد من التفاصيل انظر:

- د. رمزي زكي، المشكلة السكانية وخرافة المالتوسية الجديدة، سلسلة عالم المعرفة، العدد (٨٤)، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، ١٩٨٤م، ص ٣٣٣ و٣٣٤.

- تعمَّق هذا الضعف الصناعي، مع اختناق آفاق نموه بضيق السوق وتراجع الدعم الحكومي بعد إقرار سياسات الانفتاح الاقتصادي، وتراجع معه القطاع الزراعي؛ لتضعف الموارد الضريبية الإنتاجية، وتتعزز الفجوة التجارية السلبية؛ لتتفاعل مع تأزُّم النقد الأجنبي؛ وتؤدي مُجتمعةً إلى..
- فجوات تجارية ومالية ونقدية مُزمنة، دفعت الحكومات المصرية للتركيز على تنمية الموارد الرِّيعيَّة (سهلة وعاجلة التحصيل نسبيًّا) لا الإنتاجية (المشروطة بتحسين الإنتاجية والتنافسية)، كحلول سريعة سهلة لمواجهة هذه الفجوات العاجلة كما المُزمنة؛ فزاد الاعتماد على الموارد الخارجية الريعية وشبه الريعية (صادرات البترول والغاز الطبيعي، تحويلات العاملين بالخارج، عوائد السياحة وقناة السويس، الإعانات الخارجية)؛ بآثارها على النمط الاقتصادي الاجتماعي، حيث..
- أصبح مُجمل الأداء الاقتصادي المصري عبر نصف القرن الماضي تقريبًا مرتبطًا بتقلُّبات الريوع الخارجية المتوافرة له[1]، والتي قدَّرها قمر وسوتو كمتوسط عام بقُرابَة ١٥% من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة ١٩٧٠ - ٢٠١٣م[2]، فيما قدَّرها حازم الببلاوي بقُرابَة ٢٠% منه خلال

---

(1) شهدت مصر نموًا مرتفعًا في الفترة (١٩٧٤ - ١٩٨٥م) مع المساعدات الكبيرة من الأشقاء العرب واستعادة قناة السويس وحقول البترول في سيناء وارتفاع تحويلات العاملين بالخارج، ثم تراجعًا في النمو في الفترة (١٩٨٦ - ١٩٩١م) مع انخفاض أسعار البترول وأثره السلبي على عوائد صادراته المصرية وتحويلات العاملين بالخارج والأثر السلبي لحالة عدم الاستقرار الداخلي والعمليات الإرهابية على عوائد السياحة، تلاه تحسُّن في النمو في الفترة (١٩٩٢ - ١٩٩٨م) بعد مكافأة مصر على مساهمتها في عاصفة الصحراء، بإسقاط جزء معتبر من ديونها، وبمساعدات كبيرة من الخليج العربي، ليعاود التدهور الكرَّة خلال الفترة (١٩٩٩ - ٢٠٠٣م) مع تدهور عوائد السياحة بعد عملية الأقصر الإرهابية، وانخفاض أسعار النفط، وآثار الأزمة المالية العالمية أعوام (١٩٩٧ - ١٩٩٩م) وغيرها، انظر:

- Hazem El Beblawi, "Economic Growth in Egypt: Impediments and Constraints (1974 - 2004)", Commission on Growth and Development Working Paper, No. 14., World Bank, Washington, DC., p 26 - 27.

(2) Bassem Kamar, Raimundo Soto, "Monetary Policy and Economic Performance in Resource Dependent Economies", The Economic Research Forum (ERF), Working Paper 1123, July 2017, p 27.

الفترة ١٩٩٣ - ٢٠٠٥م(١)، وكلاهما معدلٌ عالٍ مقارنةً بالمتوسط العالمي البالغ ٨,٧%، بل وحتى مقارنةً بمعظم البلدان العربية غير النفطية(٢)، علمًا بأنه قد يكون أكبر لو أخذنا بالاعتبار جميع الأشكال غير المباشرة من الريع، وهو ما أدى إلى..

- ظهور أعراض للمرض الهولندي(٣) والاتجاه الريعي عمومًا(٤) في الاقتصاد المصري؛ خصوصًا بسبب المعونات وتحويلات العاملين بالخارج؛ ما عزَّز الطابَع الريعي مرةً أخرى لسببين، أولهما على المستوى الميكرُوِيّ، بتوسيع نطاق وممارسات الأنشطة والقطاعات الريعية في الاقتصاد على حساب نظيرتها المُنتجة، وثانيهما على المستوى الماكرُوِيّ، بإضعافه الإنتاجية العامة والتنافسيةً الدولية؛ ما أضعف النمو والموارد المالية ذات الأصل الإنتاجي؛ لتزيد حاجة الحكومة واعتمادها على الموارد الريعية، اللذيْن كانا من مُحفِّزات تلك الحالة ابتداءً(٥)!

وينتهي بنا هذا المسح الاقتصادي التاريخي شديد التبسيط والعمومية لنمط النمو ولمسار تكوُّنه، إلى غلبة الطابع الريعي على الهيكل الاقتصادي

---

(1) El Beblawi, "Economic Growth in Egypt…", p 24.

(2) Kamar, Soto, "Monetary Policy and Economic Performance…", p 27.

(3) Saab Maya Ayoub, Gretta, "The Dutch disease syndrome in Egypt, Jordan, Lebanon, and Syria: a comparative study", Competitiveness Review: An International Business Journal, Vol. 20 Iss 4, 2010, pp. 343 - 359.

(٤) "هذا التعميق للتبعية يتم من خلال التحوُّل إلى اقتصاد ريعي، يتم على حساب القطاعات الإنتاجية (نشاطات الإنتاج المادي من زراعة وصناعة وما في حكمهما)، متمثلًا في زيادة الاعتماد على: "ريع البترول" بما يتضمّنه استخراجه من تكنولوجيا لا يسيطر عليها الاقتصاد المصري، و"ريع تصدير القوة العاملة المصرية للخارج"، و"ريع الموقع" المتمثل في ريع السياحة وريع قناة السويس، و"ريع الفائدة" باتجاه تفضيل توجيه المدخرات الخاصة المحلية نحو إقراض الحكومة، أي تفضيل الفائدة كنوع من الدخل، وهو اتجاه ريعي؛ وكذلك تفضيل العيش على فائدة الودائع؛ وخاصة من العملات الأجنبية...، فضلًا عن دخول العاملين في المناصب العليا في القطاع العام والإدارة الحكومية دون مساهمة حقيقية في الإنتاج، والاتجاه الريعي للسياسة الاقتصادية السائدة في الابتعاد عن كل ما هو إنتاجي والاعتماد على الدخول الريعية" (بتصرُّف)، انظر:

- د. محمد دويدار، الاتجاه الريعي للاقتصاد المصري (١٩٥٠ - ١٩٨٠م)، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٨٢م، ص ١٦٠.

(٥) وكأنما ذلك التمويل الريعي ماء بحر، كلما شربت منه؛ ازددت ظمأً!

المصري، بما يقرِّبه من نمط فخ الموارد المذكور؛ كذا يشير إلى أربع سمات رئيسة مترابطة لهذا النمط، هي "عجز التصنيع وفائض العمل" الموروثين بتوابعهما عن الرَّسْملَة المُختنقة بتبعيتها السوسيوتاريخية وطرفيَّتها الچيوتاريخية، و"المرض الهولندي والمالية الريعية" المُستجدَّان بآثارهما نتاج الطفرة النفطية والانفتاح الاستهلاكي.

تجلِّيات العجز التنموي المصري

انعكس هذا الطابَع الريعي للنمط على ضعف الهياكل الإنتاجية بمُجملها؛ ومن ثَمَّ: (١) ضعف الإنتاج السلعي المحلي واختلال هياكل الطلب والعرض؛ فزيادة للواردات على الصادرات؛ تخلق عجزًا تجاريًا مُزمنًا في ميزان المدفوعات؛ كذا (٢) ضعف القيم المُضافة في الاقتصاد؛ وبالتالي ضعف الموارد المالية العامة المُستخلصة منها؛ فغدت الإيرادات الحكوميَّة أقل من نفقاتها باستمرار؛ لتخلق عجزًا ماليًا مُزمنًا أيضًا، و(٣) بتفاعل العجزين تولَّد عجز نقدي مُزمن كذلك انعكس على سعر الصرف؛ لينعكس بدوره سلبًا عليهما، فضلًا عن آثاره الهيكلية على تخصيصات الاستثمار، ومستوى المعيشة... إلخ.

ونتيجةً لسياسات اللَّبْرلَة العشوائية، انخفض الاستثمار العام دون تعويضٍ مُوازٍ من الاستثمار الخاص؛ فانخفض الاستثمار الكلي بالمُحصلة من ٣٣,٣٧% إلى ١٩,٥% من الناتج المحلي الإجمالي بين عامَيْ ١٩٧٥م و٢٠١٠م [(١)]؛ ما ظهر في الضعف النسبي لمُعدل التكوين الرأسمالي، الذي بلغ قُرابَة ٢٦% فقط خلال الفترة ١٩٦٥ - ٢٠١٠م [(٢)].

وحيث انخفض الاستثمار الكلي؛ ومن ثَمَّ الإمكانات الكلية لتوليد الوظائف، كما تشوَّه توزيعه لصالح القطاعات الخدمية على حساب القطاعات السِّلَعيَّة، أي

---

(١) مجد مجدي عبد الهادي، "تحليل وتقييم اتجاهات النمو الاقتصادي في مصر خلال الفترة ١٩٦١ - ٢٠١٠م"، المجلة المصرية للدراسات التجارية، كلية التجارة بجامعة المنصورة، المجلد ٤١، العدد ٣، ٢٠١٧م، المنصورة، ص ٢٦٣ - ٢٦٥.

(٢) البنك الدولي، "مؤشرات التنمية الدولية":

https://databank.albankaldawli.org/source/world - development - indicators

لصالح القطاعات ذات معدلات التشغيل الأقل كمًّا وكيفًا؛ كان حتمًا أن ينخفض المعدل الصافي لخلق الوظائف الجديدة اللائقة؛ ما تجلَّى في الفجوة السلبية بين معدل نمو التشغيل ومعدل نمو قوة العمل، حيث بلغ متوسط النمو السنوي للأول ٢,٦%، وللثاني ٢,٨% خلال الفترة ١٩٨٠ - ٢٠٠٥م، مع تذبذب كبير في مرونة التشغيل (أي مدى انعكاس النمو الاقتصادي على خلق فرص العمل)، لكن في مستوًى مُتدنٍّ نسبيًّا لم يتجاوز ٠,٤٦ خلال معظم الفترة ما بين الثمانينيَّات وثورة يناير[١]؛ علمًا بأنه، حتى بمستواه المذكور، يتضمَّن انحيازًا لأعلى بما يتجاوز حقيقة الواقع؛ لتضمُّنه معايير قياس منحازة لأسفل في مسوح وتقديرات البطالة الرسمية في مصر[٢]، ولتضمُّنه نسبة عالية من التشغيل غير الرسمي[٣] والبطالة المُقنَّعة.

وإذا أضفنا ضعف الإنتاج السلعي بالنسبة إلى الطلب الاستهلاكي - المباشر وغير المباشر وكميًّا وكيفيًّا - عليه؛ ومن ثَمَّ ارتفاع نسبة المُكوِّن الاستيرادي في إشباع الطلب المحلي؛ خصوصًا في سَلَّة السلع الاستهلاكيَّة الأساسية؛ فازدياد الفجوة بين الأسعار (ذات المُكوِّن الدولي المرتفع) والأجور (ذات الأساس المحلي المنخفض)؛ خصوصًا مع ما تعانيه الأخيرة من جمود في مواجهة ارتفاع الأسعار عمومًا[٤] (نتيجة وضعية فائض العمل الهائل والتركيب الاحتكاري للاقتصاد)، وشمول الأولى لنسبة من التضخُّم المُستورد؛ كانت النتيجة المنطقية لكل ذلك انخفاض الدخول الحقيقية كصافي قوة شرائية؛ وبالتالي زيادة معدلات الفقر، علاوةً على ارتفاع درجة الانكشاف على التأثيرات الخارجية؛ ما ظهر بشكلٍ خاصٍّ في آثار أزمات الغذاء على أوضاع

---

(١) د. نجلاء الأهواني ونهال المغربل، "كثافة التشغيل في نمو الاقتصاد المصري مع التركيز على الصناعات التحويلية"، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، ورقة عمل رقم (١٣٠)، مارس ٢٠٠٨م، القاهرة، ص ١٨ - ١٩.

(2) Khalid Ikram, "The Egyptian Economy 1952 - 2000.. Performance, Policies and Issues", Routledge studies in Middle Eastern economies, Routledge, 2006, p. 114 - 115.

(٣) د. نجلاء الأهواني ونهال المغربل، كثافة التشغيل في نمو الاقتصاد المصري، ص ١٩.

(4) Sara B. Al - Nashar, "Nominal Wage and Price Dynamics in Egypt: An Emprical Analysis", The Egyptian Center for Economic Studies (ECES), ECESWP 163 - E, September 2011, p. 23.

المعيشة والاستقرار السياسي، بما تجلَّى في التزامن المدهش بين ارتفاع أسعار الغذاء (وارتفاع معدلات الفقر بخمس وثلاث درجات مئوية على التوالي[١]) في ربيع ٢٠٠٨م وشتاء ٢٠١١م من جهة، والاضطرابات السياسية في ٦ أبريل ٢٠٠٨م و٢٥ يناير ٢٠١١م من جهة أخرى[٢]!

وبصفة عامة، لم تنعكس مُعدلات النمو العالية قُبيل الثورة - التي يتشدَّق بها الاقتصاديون الشكليون قصيرو النظر! - إيجابًا على أوضاع المعيشة أو سلبًا على مدى انتشار الفقر، فتذكر دراسة عن البنك الدولي[٣] أنه خلال الفترة ٢٠٠٥ - ٢٠٠٨م، لم يبقَ بعيدًا - ولو بالكاد - عن خط الفقر سوى ٤٥% من السكان، فيما هبط الـ ٥٥% الباقون تحته لفترة ما على الأقل؛ فلم يكن نموًا احتوائيًا داعمًا للفقراء والطبقة الوسطى، فزادت نسبة الفقراء إلى إجمالي السكان بمعيار فقر الدخل[٤] من ٣,٦ إلى ٤,٨% وفقًا لخط الفقر المُدقِع، ومن ١٩,٦ إلى ٢٥,٢% وفقًا لخط الفقر الأدنى، ومن ٤٠,٥ إلى ٤٨,٢% وفقًا لخط الفقر الأعلى، بين عامَيْ ٢٠٠٤ و٢٠١١م فقط!

لا عجب أن عزَّز هذا النمو الريعي / اللااحتوائي سوء توزيع الدخل، فانخفض نصيب حقوق الأجور في الناتج المحلي الإجمالي، لصالح حقوق الملكية (الأقلّوية بطبيعتها) من ٤٠% أوائل الثمانينيَّات إلى ٢٦% عام ٢٠١١م[٥]، وأن تتسبَّب اللامساواة وحدها في خسارة مؤشر التنمية البشرية لمصر عام ٢٠١٠م لفارق نسبي بمقدار ٢٤%، من ٠,٦٤٤ للمؤشر العادي إلى ٠,٤٨٩ للمؤشر المُعدل بدرجة اللامساواة (وذلك بالمقارنة بخسارة ٦% فقط

---

(1) Andrey V. Korotayev & Julia V. Zinkina, "Egyptian Revolution..A Demographic Structural Analysis", ENTELEQUIA, (Núm. 13 (primavera 2011)), pp. 155.

(2) Andrey V. Korotayev & Julia V. Zınkina, "Egyptian Revolution", pp. 157.

(3) Daniela Marotta et al., "Was Growth in Egypt Between 2005 and 2008 Pro - Poor? From Static to Dynamic Poverty Profile", World Bank, Policy Research working paper, no. WPS 5589, 2011.

(٤) د. إبراهيم العيسوي، العدالة الاجتماعية والنماذج التنموية..مع اهتمام خاص بحالة مصر وثورتها، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، بيروت، أبريل ٢٠١٤م، ص ٣٥٠.

(٥) محمد نور الدين، "حول الخلفية الاقتصادية والاجتماعية لثورة ٢٥ يناير"، الطليعة ٢١، العدد (١)، شتاء ٢٠١٢م، القاهرة، ص ٨٢.

في الدول ذات درجات اللامساواة المنخفضة[١]، ما ظهر في توزيع معدلات الرضا عن الحياة، حيث اتجهت على مستوى فئاتها الثلاث للتدهور، فانخفضت نسبة مَنْ "ازدهروا" وإن بشكل طفيف، ومن "يكافحون" بنسبة معتبرة، لصالح زيادة نسبة من "يعانون" بما يقرب من الضعف[٢]!

لماذا تتعثَّر اللَّبْرلَة الاقتصادية في مصر؟

عندما يطرح صندوق النقد ورديفه البنك الدولي، مشروعاتهما لِلَبْرلَة اقتصادات العالم الثالث، فإنهما يقدمان "شَرْبة" شبه ثابتة من مجموعة سياسات لا تتغيَّر تقريبًا، تتحدد خطوطها العريضة فيما يُعرف بالمشروطية المُتمحورة حول مجموعة من التوازنات المالية والنقدية والسوقية الداخلية والخارجية، دون مراعاة لاختلافات الأوضاع الواقعية والخلفيات التاريخية.

فالرأسماليات التابعة المتخلفة كحالنا تعاني - على ما سبق بيانه - عددًا من الاختلالات الهيكلية التاريخية التى لا تتواءَم بسهولة مع النموذج النيوليبرالي؛ ما يجعل تطبيقه لا ينجح محليًا (على افتراض صحته النظرية)، كما يجعله أشد ضررًا في سياقات بلداننا مما هو عليه في سياقات البلدان الرأسمالية المتقدمة.

وبالتأكيد لا يسمح لنا المجال هنا ببيان شامل لتناقضات الواقع والنموذج عمومًا وخصوصًا؛ لهذا سنكتفي بعرض مُوجز للتناقضات الهيكلية العامة لهذه الرأسمالية التابعة، مما يتصل خصوصًا بمدى ملاءمتها لتطبيق ذلك النموذج في نقاط مُركَّزة:

١- الاختلال «السوقي» بين العرض والطلب

نتيجة لضعف القدرات الإنتاجية، ينشأ عجز مزمن في الاكتفاء الذاتي من معظم السلع الزراعية والصناعية، ويؤدي التقيُّد بسَلَّة محدودة من هذه السلع، عملًا بمبدأ التخصص، لتكلفة اجتماعية مرتفعة تأتي على حساب غيرها من

---

(١) د. إبراهيم العيسوي، العدالة الاجتماعية والنماذج التنموية، ص ٣٤٩.

(2) Elena Ianchovichina, Eruptions of Popular Anger.. The Economics of the Arab Spring and Its Aftermath, MENA Development Report; (World Bank, 2018), p. 68.

السلع، ما ينعكس «بالسلب» على العلاقة بين الأجور والأسعار والضرائب، ومن ثَمَّ الموازنة العامة؛ وكذلك على العلاقة بين الصادرات والواردات، ومن ثَمَّ موازين المدفوعات وأسعار الصرف، وبالطبع يتعارض هذا كله مع سياسات التحرير السوقي محليًّا (الاعتماد فقط على القطاع الخاص وتحرير الأسعار) وخارجيًّا (تحرير التجارة الخارجية)، ويجعلها سياسات دافعة لتفاقم هذه الاختلالات الخطرة، لا علاجها كما يعدُنا النموذج الليبرالي النظري، وكما قد يحدث حتى حينما يُطبَّق ضمن الرأسماليات التي لا تعاني هذا الاختلال الهيكلي.

٢- الاختلال «المُؤسَّسي» بين المنظومة والحوافز

بينما تروِّج المنظومة السياسية النيوليبرالية للمنافسة الحرة المدفوعة بحافز الربح، فإن سياساتها الواقعية يعتريها الفساد على المستويات كافةً، لنرى أن عمل أية مؤسسة اقتصادية يعتمد، حتى في أعرق الرأسماليات المتقدمة، على علاقاتها بالمؤسسات السياسية، كما تسود "الزَّبونيَّة" و"المَحَاسِيبيَّة" في العالم الثالث خصوصًا، حيث يحصل المُقرَّبون من السلطة على امتيازات غير سوقية؛ وهكذا تتقيَّد المنافسة الحرة بهذه السمات غير النزيهة، وتضع تلك المنظومة مصالح حلف "البيروقراطية - المحاسيب" فوق الصالح العام، فتتشوَّه الأسواق وتتوزَّع الموارد والفرص الاستثمارية وفقًا لاعتبارات لا علاقة لها بالحوافز المُعلنة، وتكتسب الممارسات الليبرالية المُعلنة صبغة بيروقراطية محاسيبية، فتأخذ ممارسات كالخصخصة وما شابه صيغًا توزيعية خاضعة لعلاقات واعتبارات القوة السُّلْطويَّة، لا علاقات السوق واعتبارات الكفاءة الاقتصادية؛ لينتهي تحرير السوق بدعوى رفع كفاءته إلى أوضاع تكون أحيانًا أسوأ مما كان عليه الحال عندما كانت الدولة تتدخل بشكل قانوني لضبط السوق.

٣- الاختلال «الإنتاجي» بين قوى الإنتاج وعلاقات الإنتاج

هذا الاختلال هو الاختلال الأساس الذي تنبثق عنه كافة الاختلالات الأخرى، فهو أساس اختلال العرض والطلب، ومُنطلق اختلال المنظومة والحوافز، فضلًا عن دوره في اختلال السكان والموارد المذكور لاحقًا، إنه الاختلال الناتج عن حالة "التخلُّف الهيكلي" التي أنتجها الاستتباع الاستعماري التاريخي، وهو الاختلال الأشمَل بين علاقات إنتاج القيمة وتداولها من جهة، والتكنولوچيا الإنتاجية والتنظيمية التي تحقِّق تلك القيمة من جهة أخرى؛

ويؤدي هذا الاختلال لعرقلة تطوُّر القطاعات الإنتاجية، فتتعثَّر عملية "التحوُّل الهيكلي" الاقتصادي والاجتماعي بمجملها؛ فلا تتكوَّن الرأسمالية في تبلورها اقتصاديًّا بالتصنيع، واجتماعيًّا بالتحضُّر، وسياسيًّا بالتحول الديمقراطي، وثقافيًّا بالعَلْمنَة، وهي التحوُّلات التي تمثِّل الأرضية الضرورية للنموذج الليبرالي، والمُحتجزة مع ذلك في الدول التابعة كمصر، «فتصنيعها هشٌّ، وتحضُّرها رثٌّ، وتسيُّسها تبقرُط، وعَلْمنتُها تثاقف»؛ ما يجعل لَبْرلَتها عشوائيًا مُفاقمةً لكل ذلك، لا علاجًا له.

٤ـ الاختلال «التكنولوجـي» بين السكان والموارد

نتيجة الانفصام بين علاقات الإنتاج وقوى الإنتاج؛ انفصمت العلاقة المُحرِّكة لنمو السكان بالتوازي مع ما ينتجونه من قيمة، حيث أطلق الاستتباع الاستعماري علاقاتٍ رأسماليةً حفَّزت نموًا سكانيًّا سريعًا مع ما قدمته من مزايا الرعاية الصحية الأفضل ونحوها من الخدمات، بينما كبح تخلُّف قوى الإنتاج، مع كبت تطوُّرها بعلاقات التبعية، مع نمو الإنتاج الصناعي بما يفي باحتياجات هذا النمو السكاني من تشغيل واستهلاك؛ فتفاقمت المشكلة السكانية؛ لدرجة تجعل أية لَبْرلَة مُعجَّلة، دون سياسات حماية اجتماعية واسعة ومناسبة، إفقارًا واسع النطاق!

إذًا أين المفرّ؟!

قد يتساءَل القارئ الآن، إذا كانت الاشتراكية قد تعثَّرت، والليبرالية محل تساؤل، فأين نذهب؟ والحق أن سؤالًا كهذا أكبر من إجابته في محل واحد أو باجتهاد فردي مهما كان، وكل ما سعينا إليه هنا هو استكمال الصورة التفصيلية التي قدمها الكتاب بمنهجيته الاقتصادية التقليدية، بعرض وتحليل بنيوي تاريخي أكثر بانورامية، يربط التفاصيل ويجمع الشظايا في صورة كلِّيَّة واحدة، كما يلفت النظر لأبعاد ومستويات أخرى للمشكلة التنموية المصرية، في محاولة لوضع أيدينا على المفاصل الأكثر تاريخيَّةً واستراتيجيَّةً للاقتصاد المصري عمومًا، وننصح القارئ المهتم بإعادة قراءة تلك المقدمة مرة أخرى بعد إنهاء الكتاب بكامله.

مجدي عبد الهادي

المنصورة

٥ يوليو ٢٠١٩

مُقدِّمَة المُؤلف

يقدم هذا الكتاب عرضًا وتحليلًا لتطوُّر الاقتصاد المصري وعملية صنع السياسات به خلال الفترة ١٩٥٢-٢٠٠٠م، وبحكم طول الفترة يركِّز اهتمامه على القضايا الأكثر هيكلية واستمرارية التي واجهها صانعو السياسات في مصر، أكثر من الاهتمام بالعرض المتسلسل من سنة لأخرى أو بالتفاصيل اليومية، كما يحاول أيضًا تحديد المسائل الحرجة التي يجب على مصر معالجتها لتحقق نموًّا سريعًا مُستدامًا في المستقبل.

وقد كتبتُ هذا الكتاب بمنظور "مُشارِك - مُراقِب" نال عن قرب مزيَّة مشاهدة آليَّات صنع سياسات إدارة الاقتصاد المصري، كما شارك إلى حَدٍّ ما في تشكيل القرارات من خلال وجوده ببعض الهيئات المانحة في فترات حرجة من تاريخ البلد.

وأحب أن ألفت الانتباه لخمس نقاط:

(١) اعتبر الكثيرون كتابي الأسبق (إكرام ١٩٨٠) عملًا مرجعيًا إلى حَدٍّ ما؛ وذلك في ضوء قلة الدراسات الشاملة حول الاقتصاد المصري في ذلك الوقت، واتساقًا مع صفته تلك حوى الكتاب كمًّا هائلًا من جداول البيانات، وهو ما قلَّت أهميته الآن مع توافر سلاسل البيانات على قواعد بيانات البنك الدولي وضمن إحصاءات صندوق النقد الدولي وجداول بن العالمية وبالمواقع الإلكترونية للوزارات المصرية والبنك المركزي المصري؛ فلا حاجة لتكرار هذه المعلومات، ولرغبتي في مناقشة القضايا بالعمق الكافي مع الالتزام بحجم معقول للكتاب؛ قلَّلت كمية الجداول والرسوم البيانية للمدى الضروري فقط لتطوير النقاش.

ومن الواضح بالطبع اعتمادي على المصادر المذكورة أعلاه، فضلًا عن دَيْني الكبير لكثير من المسئولين الناجحين، من وزراء للتخطيط ورؤساء للجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ومحافظين للبنك المركزي المصري؛ لكرمهم معي بتسهيل وصولي لقواعد المعلومات خاصتهم، فضلًا عما أعدته أقسام البحوث لديهم من دراسات خاصة بناءً على طلبي.

(٢) تضمَّن عملي السابق مناقشة للقطاعات، كالزراعة والصناعة، لكن مع ظهور عدد من المنشورات في هذه المجالات؛ أجد من الأجدَى أن أركز اهتمامي في الكتاب الحالي على مجالات كسوق العمل والتشغيل والفقر والبيئة والخصخصة والقطاع المالي والقضايا التي تواجه نظام التخطيط والإدارة الاقتصادية، أي المجالات حيث الأبحاث مُبعثرة أو يصعُب الوصول إليها لأية أسباب أخرى.

(٣) تمشيًا مع الفكر المعاصر المُنشغل بالتنمية طويلة الأَجَل؛ يهتم هذا الكتاب بالدور الحيوي للمؤسسات؛ ولهذا يناقش مسائل محورية تتعلق بنظام القضاء التجاري والجهاز الضريبي ونظام التعليم والتدريب والبيروقراطية؛ وذلك لتحديد ما يلزم مصر لتصبح أكثر تنافُسيَّة في الاقتصاد العالمي، ولتوفير قاعدة صلبة لانطلاق البلد على مسار النمو المُستدام.

(٤) قمت أثناء إعداد هذا الكتاب بعدة لقاءات مع أبرز صُنَّاع القرارات؛ لفهمٍ أفضلَ لكيف تعاطوا مع مهامِّهم ولطبيعة القيود التي كانوا يعملون ضمنها، وقد أسبغوا عليَّ من الصدق والتفصيل ما زاد وفاض، كما لم يبخلوا عليَّ بتكرار اللقاءات، وقد نقلت بعضًا من آرائهم مباشرةً في الكتاب، كما استخدمت بعضها كمَراجِع، ومع ذلك فبعضٌ آخر كان مهمًا لكن ذكر أصحابه ربما يحرجهم، فقمت بإعادة صياغة هذا النوع من التعليقات دون ذكر المصدر.

وأنا أعي بالطبع أن المشاركين بأي لقاء يميلون لتقديم أكثر التفسيرات ملاءَمةً لهم ولأفعالهم؛ لذلك كنت أعمل كلما أمكن على أن أكون أكثر تدقيقًا مع هؤلاء الذين يقدمون وجهات نظر مختلفة أو معلومات إضافية.

(٥) يحتوي الكتاب مجموعةً مُفصَّلة من المراجع، فأثناء الخمسة والعشرين عامًا الماضية أُنْجز عددٌ مُعتبر من البحوث عن الاقتصاد المصري، لكن معظمها غير معروف خارج نطاق مراكز البحث والمؤسسات المتخصصة، كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي والاتحاد الأوروبي والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، فآمل أن تفيد قائمة المراجع بنهاية الكتاب في زيادة الانتباه - على الأقل - للجزء غير المُتداول على نطاق واسع من هذه الأبحاث، وقد أشرتُ كذلك لبعض المناطق البحثية التي تراخت فيها البحوث؛ بأمل أن يحفز ذلك الجهود لسد تلك الثغرات.

شكر وتقدير

إن أي شخص عمل في مصر سيعرف سريعًا كَمْ عليه أن يتحمَّل ديونًا تتجاوز قدرته على السداد؛ ولهذا فأنا مدرك تمام الإدراك مدى استحالة أن أشكر هنا كل من ساعدني من باحثين وصُنَّاع سياسات ومسئولين حكوميين ورجال أعمال ومصرفيين ومحامين وصحفيين وزملاء عمل وأصدقاء، وغيرهم ممن قدموا النصح والمعلومات والضيافة والدعم أثناء فترة ارتباطي العملي بمصر على مدى ما يقرب من ثلاثين عامًا.

ومع ذلك فلابد من محاولة!

لقد تأثر مُجمل فكري حول الاقتصاد المصري كثيرًا بالنقاشات مع باحثين وعلماء قدموا الكثير من أوقاتهم ورؤاهم بسخاء، وأدين بأكبر ديوني في هذا المجال لروبرت مابرو وهبه حندوسة وهناء خير الدين وسمير رضوان، والمرحوم بنت هانسن ومحمود عبد الفضيل وعادل بشاي وجودة عبد الخالق وراجي أسعد ونادر فرجاني وأحمد جلال وجلال أمين ومحمود محيي الدين وهبه نصَّار وهبه الليثي وكريمة كُرَيِّم ووليام ميخائيل ولانس تايلور وچون واتربوري.

وأنا ممتنٌّ كذلك للانفتاح الذي ناقش به كبار صناع السياسات نجاحاتهم وإخفاقاتهم، والضغوط التي تشَكَّلت سياساتهم في ظلها خلال ساعات من النقاشات الممتعة، ومنهم عبد العزيز حجازي وكمال الجنزوري وعاطف عبيد، والمرحوم عبد الرزاق عبد المجيد وحلمي عبد الرحمن وإسماعيل صبري عبدالله والمرحوم حامد السايح ويوسف بطرس غالي وسلطان أبو علي وأحمد أبو إسماعيل والمرحوم زكي شافعي وظافر البشري وعثمان محمد عثمان وفؤاد

سلطان وهلال الدسوقي ومحمود الإمام وأحمد الدرش وحسن خضر ونوال التطاوي وأحمد جويلي والمرحوم وجيه شندي وعلي نجم وصلاح حامد وإسماعيل حسن ومحمود أبو العيون.

ومن المسئولين الحكوميين أنا ممتنٌّ بشكلٍ خاصٍّ للمساعدات التي تلقيتها من إيهاب علي وإسماعيل بدوي وأسما ثابت وسعد برغوت وسمير كُريِّم وجمال بيومي وحسين الجمَّال ونادية التطاوي ورفيق سويلم، بما قدموه لي من معلومات عن الأثر العملي للسياسات المُطبقة على مجتمعات الأعمال والمال والقانون والمجتمع المدني.

كما أشكر من شاركوني خبراتهم الخاصة؛ خصوصًا طاهر حلمي ومعتز الألفي وسعيد الألفي ويحيى الجمل وأحمد عز وشفيق جبر وإبراهيم كمال وفريد خميس وسميح ساويرس وهشام فهمي ومحمد تيمور وعمر مهنا ومحمد أوزالب ومنى مكرم عبيد وميسار الجمال ومجدي طلبه.

ومن الإعلام أشكر بشكل خاص جلال دويدار وعصام رفعت، على ما قدماه من خبرات عن الأحداث في مصر..

ومن مجتمع المانحين، استفدتُ من حكمة هيرمان إليتس وروي أثيرتون وإدوارد والكر ودانييل وكروتز وسير نيجل بارينجتون وسير ديڤيد بلاثيرويك والمرحوم دون براون وتوني واجنر وچون ويستلي وكريستيان فيوچت وإدوارد بيك وهنري ماتوكس.

أما دَيْني الأثقل فيعود لزملائي السابقين بالهيئات الدولية؛

فمن البنك الدولي استفدت كثيرًا من النقاشات عبر سنوات مع كمال درويش ومارتن بايجامانز وأتيلا كاراوسمانوجلو والمرحومين إبراهيم شحاته ووفيق حسني ومحمد كمال عمرو وڤينود دوبي وإسماعيل سراج الدين وچون باج ونعمت شفيق وسفين بورميستر ومارسيلو سيوجالو وشهيد أمجد تشودري وچون وول وصديق أحمد ومصطفى نبيل وكريستيان بيترسن ونادر محمد وساروس ساتر وتشانج بويانج ووفيق جريس وشريف عارف وظافيريس تزاناتوس ونبيل شحاته وديڤيد غراي وكريستينا ليب ومالڤينا بولوك وشاها ريزا وفاروق إقبال.

كما أدين لموظفي ومسئولي أرشيف المكتبة المشتركة للبنك الدولي وصندوق النقد الدولي؛ خصوصًا لاتشانس نتونمي وشيت نونو - كواركو وسوثاميني بورلو؛ لما وفروه من بيئة عمل ملائمة وبحثٍ مضنٍ عن منشورات وأوراق كان من المستحيل تقريبًا العثور عليها.

ومن صندوق النقد الدولي، استفدت من النقاشات الممتدة مع شكور شعلان وأندرو كروكيت وبول ديكي ومحمد العريان وأرفيند سوبرامانيام وماريو ميكاجني وعزيز علي محمد ونديم الحق، كما قدم زملائي بمكتب البنك الدولي بالقاهرة دعمًا ومشورةً لا غنى عنهما.

كما أتقدم بشكرٍ حارٍّ لمن جعلوا إقامتي بمصر مجزية مهنيًا وشخصيًا، وبالتحديد محمود جمال الدين ونادر محمد وعلاء الشاذلي ورشدي صالح وبدر كمال وعلاء حامد وهشام والي ونجوى رياض وهيلين كوتينيت وشيرين الشواربي وسحر ناصر وآيات سليمان وأحمد عبد العزيز وأميرة كاظم وناهد الحسيني ونهال القويسني ونادية كيره وچورچيت منير وداليا رمزي وإيناس الجمال وسحر محمد حجازي ونهى عبد الجواد ومايا العزازي.

وفي إعداد هذا الكتاب لا بد أن أشكر بشكل خاص نادر محمد ونجوى رياض وساروش ستار وعلاء الشاذلي ونديم الحق وفاروق إقبال، على ما قدموه من مساعدات سخيَّة ومواد ساعدت في إيضاح العديد من القضايا.

إن محور هذا الكتاب هو صناعة السياسات في اقتصاد متزايد الاعتماد على آليَّات السوق، وأثرها في خفض الفقر، وإن دَيْني الفكري الأكبر إنما يعود للمرحوم محبوب الحق، الذي عمل لعديد من السنوات في لجنة التخطيط الباكستانية والبنك الدولي، فكان مرشدي في صياغة وتحليل السياسات الاقتصادية؛ كذا مشرف أطروحتي جوستاف بابانيك الذي كتب ببلاغة عن توظيف "المنفعة الاجتماعية للطمع"، وأيضًا أمارتيا سين الذي كتب عن الفقر والهدف من التنمية؛ بما أسهم بالكثير في تشكيل المواقف المعاصرة من هذه الموضوعات، والذي كان معلمًا وصديقًا منذ أيام دراستي في كامبريدج وهارڤارد.

ولا شك أن دَيْني الأعمَق عن هذا كله يعود لعائلتي التي اعتادت سنواتٍ من الغياب والانشغال؛ ما أسهم في ارتباطهم العميق بمصر التي تنافس بلدي الأصلي في انتمائي لها.

فإلي شيرين وسليمة وعدن ونيكوس أُهدي هذا الكتاب بامتنان وعاطفة أكبر من أن يُعبَّر عنهما.

وغنيٌّ عن القول أن أيًّا من المذكورين لا يتحمل مسئولية أي أخطاء.

الاختصارات

الاختصار	معناه بالإنجليزية	معناه بالعربية
CAPMAS	Central Agency for Public Mobilization and Statistics	الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء
CASE	Cairo and Alexandria Stock Exchange	بورصة القاهرة والإسكندريَّة للأوراق المالية
CBE	Central Bank of Egypt	البنك المركزي المصري
CMA	Capital Markets Authority	هيئة الأسواق المالية
EGP	Employment Guarantee Program	برنامج ضمان التوظيف
EGPC	Egyptian General Petroleum Company	الشركة المصرية العامة للبترول
EHDR	Egypt Human Development Report	تقرير التنمية البشرية لمصر
ELMS	Egyptian Labor Market Survey	مسح سوق العمل المصري
GASI	General Authority for Social Insurance	الهيئة العامة للضمان الاجتماعي
GDP	Gross Domestic Product	الناتج المحلي الإجمالي
GNP	Gross National Product	الناتج القومي الإجمالي
GODE	Gulf Organization for the Development of Egypt	هيئة الخليج لتنمية مصر
HDI	Human Development Index	مؤشر التنمية البشرية
HDR	Human Development Report	تقرير التنمية البشرية
HIES	Household Income and Expenditure Survey	مسح الدخل والإنفاق العائلي
HPI	Human Poverty Index	مؤشر الفقر البشري
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development	البنك الدولي للإنشاء والتعمير

الاختصار	معناه بالإنجليزية	معناه بالعربية
IFIs	International Financial Institutions	المؤسسات المالية الدولية
IFPRI	International Food Policy Research Institute	المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية
IMF	International Monetary Fund	صندوق النقد الدولي
LDB	Live Data Base	قاعدة بيانات حية
LE	Egyptian pound	الجنيه المصري
LFSS	Labor Force Sample Survey	مسح قوة العمل بالعيّنة
LIBOR	London Inter - Bank Offered Rate	سعر فائدة الإنتربنك بلندن "الليبور"
M/ SMEs	Micro and Small and Medium Enterprises	المؤسسات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصِّغَر
MLEs	Medium and Large Enterprises	المؤسسات الكبيرة والمتوسطة
MOF	Ministry of Finance	وزارة المالية
MOP	Ministry of Planning	وزارة التخطيط
NIB	National Investment Bank	بنك الاستثمار القومي
NOIP	National Organization for Insurance and Pensions	الهيئة القومية للتأمين والمعاشات
PBDAC	Principal Bank for Development and Agricultural Credit	بنك التنمية والائتمان الزراعي
PC	Population Census	التعداد السكاني
PEIC	Public Enterprise Information Center	مركز معلومات قطاع الأعمال العام
PRIDE	Project in Development and the Environment	مشروع التنمية والبيئة
RCA	Revealed Comparative Advantage	الميزة النسبية المُستبانة
REER	Real Effective Exchange Rate	سعر الصرف الفعلي الحقيقي
SCA	Suez Canal Authority	هيئة قناة السويس
SIS	Social Insurance System	نظام التأمين الاجتماعي
SMEs	Small and Medium Enterprises	المؤسسات الصغيرة والمتوسطة
TFP	Total Factor Productivity	الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج
UNDP	United Nations Development Program	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
USAID	United States Agency for International Development	الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية
WB	World Bank	البنك الدولي

الفصل الأول

التنمية الاقتصاديَّة وصنع السياسات خلال الفترة ١٩٥٢-١٩٧٣م

بدأت المرحلة الحالية من التاريخ المصري بالإطاحة بالمَلَكيَّة المصريَّة في يوليو ١٩٥٢م، ووصول الضباط الأحرار الذين قادوا الثورة إلى السلطة دون أجندة سياسية واضحة، فكتب روسيليون في تاريخ كامبريدج لمصر (1998, vol. 2: 338): "لقد قيل كثيرًا أن الضباط بمجلس قيادة الثورة لم يكن لديهم برنامج، وتقريبًا بلا إيديولوجيا، وبالكاد أي (فلسفة)"، كما لاحظ ڤاتيكواتيس (١٩٦١: ٦٧- ٨) أن "المرء لا يجد سوى قليل من الإشارات لأي برنامج سياسي أو خطة للعمل... اللهم إلا ظلال كثيرة من عقائد سياسية بعدد أعضاء مجلس قيادة الثورة"، كما ذكر بكر (١٩٧٨: ١٠١) - "إنهم - الضباط الأحرار- لم يكن لديهم برنامج عمل يقدم مفهومًا عن المجتمع الذي تهدف ثورتهم لخلقه".

ولا يقتصر هذا الرأي على المعلقين الأجانب وحدهم، فقد كتب محمد حسنين هيكل "هذه الحركة... لم يكن لديها أية رؤية دقيقة لمغزى وعمق المشروع الذي تحمَّلته"[1].

لقد اشتعلت الثورة أساسًا بسبب الاستياء من فساد المَلَكيَّة والإحباط من فشل العملية السياسية في تخليص البلاد من الاحتلال البريطاني، ولم يكن للنظام

---

[1] Quoted in Baker (1978: 102).

الجديد. فلسفة اقتصادية محددة، وعلى أيَّة حال لم يقدم تاريخ مصر الحديث نموذجًا متفوقًا على باقي البدائل بشكل لا لبس فيه.

فمنذ القرن التاسع عشر عرفت مصر، أحيانًا بالاختيَار وأحيانًا أخرى بالصدفة، تشكيلة من الأنظمة الاقتصادية، ففي ظل حكم محمد عليّ كانت الدولة اللاعب الاقتصادي الأساسي، فأُنشئت الاحتكارات الحكومية في الزراعة والصناعة والتجارة الخارجية، بينما تمت محاولة لإحلال الواردات تحت رعاية الدولة.

وأدى منح محمد علي الأراضي الزراعية لأفراد عائلته وكبار مسئوليه الحكوميين وصفوة ضباط جيشه إلى خلق ملكيات خاصة كبيرة في الزراعة، وقد تواصلت خَصْخصَة الأراضي في ظل خلفائه؛ خصوصًا الخديوِ إسماعيل.

كذا أنهت هزيمة محمد عليّ عام ١٨٣٩م على أيدي القوى الأوروبيَّة والحكام العثمانيين، استراتيجيَّة إحلال الواردات وبدأت عهدًا من حرية التجارة ومبدأ "دَعْهُ يمر"، بلغ ذروته خلال الفترة ابتداءً من ثمانينيَّات القرن التاسع عشر وحتى ثلاثينيَّات القرن العشرين.

وظلت الحكومة تلعب دورًا محوريًا في التطور الاقتصادي بسبب مسئولياتها الخاصة عن الري، لكن كانت النسبة الساحقة من النشاط الاقتصادي بيد القطاع الخاص، وإن بدأ التدخل الحكومي المباشر في القطاعات الأخرى ينمو منذ الثلاثينيَّات مع التوجُّه لزيادة التعريفات الجمركية لصالح الصناعة الوطنية، ومع ما تم فرضه من ضوابط على التجارة الخارجية والأسعار والإيجارات والعملات الأجنبية وتوفير السلع الأساسية أثناء الحرب العالمية الثانية، وهي الضوابط التي تم التخفُّف منها بعد الحرب، لكن دون تحرير كامل، واستمرت الحكومة في تثبيت أسعار السلع الاستهلاكيَّة الأساسية من خلال الدعم، في محاولة لخفض تكاليف المعيشة، ورُفعت التعريفات الجمركية مرةً أواخر الأربعينيَّات ومرةً أخرى أواخر الخمسينيَّات تعزيزًا لأهداف إحلال واردات محددة.

ومع ذلك استمرت مؤسسات القطاع الخاص في العمل في مناخ حر نسبيًّا، مُستفيدةً من سياسات حمائية بمزايا ربما فاقت تكلفة الرقابة على الأسعار.

هيمنة القطاع الخاص ١٩٥٢ - ١٩٥٦م

في عام ١٩٥٢م، كان الدور الاقتصادي للدولة ينحصر تقريبًا في الاستثمار في البنية التحتية (أساسًا في نظام الري) والخدمات الاجتماعية، وكانت القطاعات الإنتاجية الأساسية في أيدي القطاع الخاص، أي الزراعة والصناعة والتجارة الداخلية والخارجية والصيرفة والتأمين والنقل الحضري؛ كذا بعض المرافق العامة كالكهرباء والمياه، ويقدِّر ميد (١٩٦٧: ٢٧٢- ٣) أن القطاع العام كان يمثل ١٣% فقط من الناتج المحلي الإجمالي[1].

وفي ضوء ما حدث لاحقًا، ربما يكون مُفاجئًا معرفة أن مهندسي ثورة ١٩٥٢م كانوا منحازين في البداية للقطاع الخاص، وأثناء السنوات الأربع الأولى من حياة النظام الجديد، أكَّدت تصريحات الحكومة على إيديولوچيَّة اقتصادية تؤمن بأهمية القطاع الخاص، كما كانت السياسات الرسمية تسعى لطمأنته.

وعلى سبيل المثال كانت الحكومة تستشير اتحاد الصناعات بانتظام، وتوافق على مطالبه بخفض الضرائب وزيادة الحماية بخفض الرسوم الجمركية على المواد الخام والسلع الرأسمالية المُستوردة ورفعها على السلع التي يُنتج مثيلها محليًا؛ كذا خفضت الضرائب على الأرباح والأرباح غير المُوزعة.

وحتى عندما أصرَّت الحكومة على أن تعمل كشريك للقطاع الخاص، حصرت نفسها في الصناعات الأساسية والثقيلة، وتركت باقي قطاع الصناعة التحويلية له، واستمرت استثمارات الحكومة مُوجَّهة بالأساس لمجالاتها التقليدية من ري وصرف واستصلاح أراضٍ.

---

[1] حتى يونيه ١٩٧٢م، كانت السنة المالية المصرية تبدأ من ١ يوليو وتنتهي في ٣٠ يونيه من العام التالي، وكثيرًا ما كُتبت كسنة مزدوجة العام التقويمي، مثل كتابة السنة المالية المنتهية في يونيه ١٩٧٢م: السنة ١٩٧١/١٩٧٢م، ومنذ ١٩٧٣ إلى ١٩٧٩م تغيرت السنة المالية إلى سنة تقويمية، لكن من يوليو ١٩٨٠م عادت إلى الأساس مزدوج العام يونيه - يوليو، وفي هذا الكتاب تم اعتماد صيغة أبسط، حيث تظهر السنة المالية المنتهية في ١٩٧٢م ببساطة باعتبارها سنة ١٩٧٢، وسيتضح عبر النص متى يكون المقصود سنة تقويمية.

وكان موضوع الجدل الأساس في السياسة الاقتصادية أثناء هذه الفترة لا يتعلق بمسئوليات القطاعين: العام والخاص، بل بدور الاستثمار الأجنبي، وفي هذا المجال أيضًا تحركت الحكومة بحذر، فحتى عام ١٩٥٧م استمرت الدولة في جذب رأس المال الأجنبي من خلال الإعفاءات الضريبية والترتيبات السخيَّة لإعادة تصدير الأرباح، كما تراجعت عن سياسة التمصير التي اتَّبعها النظام السابق، وذلك بالسماح للمساهمين الأجانب بالسيطرة على أي شركة محلية [1].

وربما كان القيد الأكثر أهمية على القطاع الخاص هو الإصلاح الزراعي في سبتمبر ١٩٥٢م، الذي قيَّد المِلْكيَّة الفرديَّة في الأراضي الزراعية بمائتَيْ فدان، ولم يكن هدفه الأساس الهجوم على مبدأ الملكية الخاصة، بل توزيع الأفدنة الزائدة على ذلك الحد الأعلى على الفلاحين المُعدمين؛ كذا وفقًا لعبدالفضيل (١٩٧٥: ٧) "كان الهدف الأكثر إلحاحًا من قانون الإصلاح الزراعي هو كسر الأوليجاركيَّة الحاكمة القديمة ومصدر قوتها الملكيات الكبيرة".

وكان الجزء الأكثر راديكاليَّةً في الإصلاح الزراعي هو سياسة التعاونيات الزراعية للحصول على المُدخَلات والائتمان الزراعي، بحيث يصبح الفلاح عضوًا في تعاونية يلتزم بقواعدها فيما يتعلق بدورة المحاصيل وتسعير المنتوج وتسويقه... إلخ، وحيث كانت تلك التعاونيات توجهها الحكومة؛ فقد كانت وسيلة سيطرة فعَّالة وإن كانت غير مباشرة.

والخلاصة، لم تهاجم قرارات الفترة ١٩٥٢- ١٩٥٤م القطاع الخاص، لكنها كشفت فقط عن نية الحكومة الانخراط بشكل أكثر فاعليةً في الاقتصاد، فقررت بناء السد العالي في أسوان في هذا الوقت (رغم أن التنفيذ تأخر كثيرًا)، وعملت بشكل عاجل في مشروعات طموحة لاستصلاح الأراضي، كما تم الاتجاه لتخطيط جزئي بدءًا من عام ١٩٥٣م بخلق المجلس الدائم لتنمية الإنتاج القومي، الذي ضمَّ ممثلين من الحكومة والقطاع الخاص، وكانت مهامُّه دراسة المشروعات وتنسيق برامج الأشغال العامة والموازنة العامة للدولة، وتمهيد الطريق لمشاركة الحكومة كمالك لأسهم في صناعات جديدة للمرة الأولى منذ ستينيَّات القرن التاسع عشر.

---

(1) Wahba (1994: 54 - 5); O'Brien (1966: 71- 2).

تدخل حكومي متزايد ١٩٥٧-١٩٦٠م

استغرق التحوُّل من نظام القطاع الخاص الحر إلى الاقتصاد المُخطط بقطاع عام مُسيطر الفترة بين عامَيْ ١٩٥٤ وأوائل الستينيَّات، وكانت الخطوة الصغيرة الأولى هي قرار الحكومة حجز مساهمة لها في شركتين صناعيتين جديدتين أُنشئتا عام ١٩٥٤م، ثم توسع القطاع العام عام ١٩٥٧م بتمصير المصالح الاقتصادية الإنجليزية والفرنسية بعد حرب قناة السويس، وبالاستثمار العام في الصناعة.

كما دفعت التطورات الدولية باتجاه زيادة التدخل الحكومي، فقد فقدت مصر في السنوات التالية لعام ١٩٥٦م معظم قدرتها على الحصول على تمويل من المصادر الغربية، التي شملت حتمًا بريطانيا وفرنسا اللتين شاركتا في حرب قناة السويس في ذلك العام، ومع تحوُّل مصر إلى الكتلة الشرقية للحصول على السلاح والدعم الدبلوماسي، فقدت التمويل أيضًا من وكالات التنمية الدولية المُهيمَن عليها غربيًا؛ خصوصًا البنك الدولي.

وكان الخلاف الرئيس بين مصر والبنك الدولي هو السد العالي في أسوان، وقصته وقصة العلاقات بين مصر والبنك الدولي والمساهمين الرئيسيين فيه كانت تفاعلًا معقدًا بين السياسة والاقتصاد، وأحيانًا السياسة مُتقنعةً بالاقتصاد.

فكانت الولايات المتحدة والمملكة المتحدة قد وافقتا على الحصول على موافقة هيئاتهما التشريعية لتقديم ٧٠ مليون دولار أمريكي، منها (٥٤,٦ مليون دولار من الولايات المتحدة و ٥,٥ مليون جنيه إسترليني من المملكة المتحدة(*)) لتغطية تكاليف النقد الأجنبي للمرحلة الأولى للمشروع، كما قالت الحكومتان أيضًا إنهما ستكونان على أُهْبَة الاستعداد في ضوء الظروف القائمة لتقديم موارد إضافية لتمويل البنك الدولي لمراحل لاحقة.

وكان من المُتوقع مشاركة البنك في تمويل النقد الأجنبي للمشروع، بما يبلغ حسب تقرير ماسون وآشر (١٩٧٣: ٦٣٨) ٢٠٠ مليون دولار أمريكي، من إجمالي احتياجات نقد أجنبي تبلغ ٣٩٠ مليون دولار أمريكي.

ويسرد واتربوري (١٩٧٩: ١٠٥) عددًا من شروط ذلك العرض المالي، منها على سبيل المثال أن على مصر أن تخصص ثلث عوائدها الداخلية

(*) هكذا وردت في الأصل. (المترجم).

لمشروع السد العالي، وأن العقود ستتم من خلال مناقصة دولية تُستبعد منها الدول الشيوعية، وأن على مصر أن تتجنَّب تحمُّل أي ديون أجنبية جديدة دون موافقة البنك الدولي، وأن السحب من الموارد سيبدأ بعد وصول مصر والسودان لاتفاق جديد على تشارُك مياه النيل، وشروط أخرى.

وقد أثارت هذه الشروط استياءً كبيرًا في مصر، وكان أكبر القلق بسبب تقسيم التمويل على مرحلتين، فكانت الطبيعة التأهيلية لعرض تمويل الولايات المتحدة والمملكة المتحدة للمرحلة الثانية مثيرًا للقلق؛ لأنها توفر وسيلة ضغط للدول الغربية على مصر لتسوية النزاع العربي - الإسرائيلي بشروط ربما تكون غير مواتية، وفي الواقع، يعترف ماسون وآشر (١٩٧٣: ٦٤٢) في "التاريخ الرسمي للبنك الدولي في أعوامه الخمسة والعشرين الأولى"، أن "القوى الغربية ربما فكرت في احتماليَّة الاستفادة من الأمر على هذا النحو".

وفي يوليو ١٩٥٦م، قررت الولايات المتحدة والمملكة المتحدة الانسحاب من تمويل السد العالي؛ وسقط بالتالي عرض البنك الدولي لأن تمويل المشروع لم يعُد كاملًا مع هذه الفجوة، ومن وجهة نظر البنك كان سيكون إهدارًا للموارد الالتزام بتقديم موارده لمشروع غير مُموَّل بالكامل؛ ومن ثَمَّ قد لا يكتمل تنفيذه، ومع ذلك ليس ثمة شك أن الانحيازات السياسية للمساهمين الرئيسيين بالبنك قد أثرت على قراراته.

وكان إلغاء التمويل هو ما أدى بمصر لتأميم قناة السويس؛ لاستخدام عوائدها من عبور السفن في تمويل بناء السد العالي، وفي أعقاب حرب قناة السويس بدأت مرحلة من السياسات الحكومية بين العامين ١٩٥٧ و١٩٦٠م وصفها الرئيس عبد الناصر بحق بأنها "اقتصاد رأسمالي مُوجَّه"[1]؛ إذ تدخلت الحكومة بقوة في النشاط الاقتصادي عبر أربعة مسارات على التوازي.

أولًا: رغم أن نشاط القطاع الخاص كان لا يزال يحظى بالتشجيع، أَسَّس الدستور الجديد لعام ١٩٥٦م لإطار إيديولوچي يجب على هذا النشاط أن يجري ضمنه.

ثانيًا: أدت حرب قناة السويس عام ١٩٥٦م إلى مصادرة أصول بريطانية وفرنسية كان معظمها مُتركزًا في الصيرفة والتأمين؛ كذا أدت لإنشاء مؤسسة

---

[1] O'Brien (1966: 85).

اقتصادية خاصة أوائل عام ١٩٥٧م لإدارة تلك الأصول وغيرها من أصول كانت الحكومة تملك بها حصة بالفعل، واكتسبت هذه المؤسسة تأثيرًا معتبرًا باعتبارها قاطرة لدعم السياسات الاقتصادية للحكومة، وبحلول عام ١٩٥٨م سيطرت تلك المؤسسة على كل البنوك المتخصصة، وسبعة بنوك تجارية تملك مجتمعةً قُرابَة نصف قروض كل البنوك التجارية، وخمس شركات تأمين مسئولة عن ٦٨% من كل أعمال التأمين الجارية في مصر، ويُقدِّر أوبريان (١٩٦٦: ٩٠-٩٥) أن هذه المؤسسة كانت مسئولة عن قُرابَة ثلث الناتج الإجمالي للقطاع الصناعي المنظم، وعن تشغيل قُرابَة ٢٠% من القوة العاملة بذلك القطاع.

ثالثًا: بدأت آثار قرارات "التمصير" السريع للشرايين الأساسية للاقتصاد القومي في الظهور، وأصبح على كل البنوك وشركات التأمين والوكالات التجارية الأجنبية أن تتحول لشركات مساهمة مملوكة محليًا في غضون خمس سنوات، وكانت كل البنوك وشركات التأمين الكبرى قد غدت تحت سيطرة المؤسسة الاقتصادية.

رابعًا: بدأ تخطيط اقتصادي شامل، وفي يناير ١٩٥٧م أُنشئت لجنة التخطيط القومي لإعداد خطة طويلة الأَجَل للتنمية الاقتصادية والاجتماعية تدخل حيز التنفيذ في ١ يوليو ١٩٦٠م، ومع ذلك أُطلقت خطة تصنيع من خمسة أعوام عام ١٩٥٨م، تتكفل الدولة فيها بتوفير ٦٠% من التمويل، بالأساس للصناعة الثقيلة، وتطلبت الخطة رفعًا للاستثمار من المتوسط السنوي البالغ ٣٤ مليون جنيه إجمالي استثمار في السنوات الخمس السابقة، إلى متوسط سنوي ٣٥ مليون جنيه صافي استثمار بين عامَيْ ١٩٥٧ و١٩٦١م.

وهكذا انطلقت الحكومة في هذه المرحلة من الإدارة الاقتصادية بعيدًا عن الاعتماد على القطاع الخاص كمُحرِّكٍ أساسٍ للنمو، وأصبح التدخل والتأثير الحكومي متزايد الأهمية، وكان هذا أكثر وضوحًا في مجال تكوين رأس المال، فبينما كانت مساهمة القطاع العام تبلغ قُرابَة ١٣% من الناتج المحلي الإجمالي

و ٢٨% من إجمالي تكوين رأس المال، إذا بها تبلغ بحلول عام ١٩٦٠م، قُرابَة ١٨% من الناتج المحلي الإجمالي، و ٧٤% من إجمالي الاستثمار[1].

واستمرت حصة الحكومة في كُلٍّ من الاستثمار والنشاط الاقتصادي في التصاعد بصفة عامة، فقدَّر هانسن (١٩٧٥: ٢٠٣) أنه في عام ١٩٧٣م، ربما كانت نسبة ٩٠% من الاستثمار وما بين ٦٣ و ٧٠% من الموارد الكلية موجودة بيد القطاع العام[2]، ويشير أمين (١٩٦٨: ٤١) إلى أنه رغم استدعاء السلطات إيديولوجيَّة اشتراكية، كانت معظم التأميمات لغرضٍ ما وعلى خلفية تشكيلة متنوعة من الأسباب غير الإيديولوجيَّة.

وربما كان أكبر مؤشر على تغير موقف الحكومة من القطاع الخاص هو تبنِّيها شكلًا من التخطيط الاقتصادي واسع النطاق، وتبدو القيود التي وُضعت على النشاط الاقتصادي الخاص أقرب لكونها جزءًا من الجهود المتعاقبة لجعل عملية التخطيط أكثر شمولًا، ورغم أن الموجات الأكبر من التأميم لم تحدث حتى عام ١٩٦١م، فإن الحكومة كانت قد بدأت تشعر بأنه لا يمكن تحقيق معدلٍ عالٍ من الاستثمار المُخطط مع غلبة القطاع الخاص على الاقتصاد، ويرجِّح أوبريان (١٩٦٦: ١٠٣) أن اعتماد خطة السنوات الخمس الشاملة عام ١٩٦١م أجبر صُنَّاع السياسات على أن يصبحوا أكثر تحديدًا بكثير، فيما يتعلق بنوع النظام الاقتصادي الذي يرغبون بخلقه.

وعلى أية حال، فبالنظر للتَّغيُّرات الأساسية التي أعقبت اندلاع حرب السويس، يمكن القول أن سنة ١٩٥٦م، سنة حرب قناة السويس، كانت نقطة تحول للاقتصاد المصري بأكثر مما كانت سنة ١٩٥٢م، سنة الثورة.

التأميم وزيادة السيطرة الحكومية ١٩٦١- ١٩٧٣م

كانت أولى بشارات التوجُّه الجديد للحكومة في السياسة الاقتصادية في ١٣ فبراير ١٩٦٠م، عندما تم تأميم بنكَيْ مصر والأهلي المصري، وسبب أهمية

---

[1] Mead (1967: 272 - 3); O'Brıen (1966: 100, 107), and Mansfield (1965: 136);...
وانظر كذلك وهبه (١٩٩٤: ٧٣) الذي قدَّر حصة القطاع الخاص بـ ٧٦% من الناتج المحلي الإجمالي عام ١٩٦١م، وربما يخفض تقدير الأرقام من حصة الحكومة فيه، لكن حتى بعد تصحيح هذا الخفض، يخلص أوبريان (١٩٦٦: ١٠٧ - ٨) إلى أن ثلثي الناتج المحلي الإجمالي على الأقل كان يتحقق خارج نطاق مساهمة الحكومة.

[2] توافر الموارد = الناتج المحلي الإجمالي (بأسعار السوق) + الضرائب غير المباشرة + الواردات، استخدام الموارد = الاستهلاك + الاستثمار + الصادرات.

تلك الخطوة، أنه خلافًا للتأميمات السابقة التي انحصرت في الشركات الأجنبية، كانت هذه البنوك مملوكة أساسًا لمواطنين مصريين.

ورغم أن البنك الأهلي كان بنكًا خاصًّا، فإنه كان يقوم بكافة المهام الطبيعية لبنك مركزي، فكان على سبيل المثال محتكرًا للإصدار النقدي والملاذ الأخير للبنوك، كما كان يتحكم في سعر الفائدة البنكي، أما بنك مصر فلم يكن فقط أكبر بنك تجاري بعد البنك الأهلي في القطاع الخاص، بل كان كذلك الشركة القابضة الأهم، بحافظة من ٢٩ شركة تابعة له تنتج ما يقارب ٢٠% من إنتاج مصر الصناعي، بما في ذلك نصف الإنتاج من النسيج.

ولا تبدو الأسباب المحددة لتأميمهما واضحة، فبعض التفسيرات التي قدمها مسئولون وذكرها وهبة (Wahba 1994: 80 - 1) معقدة ومتناقضة ذاتيًا، ويبدو أن صلب الخلاف بين الحكومة ومجموعة بنك مصر كان يتعلق بالأهداف المُحددة لشركات بنك مصر في الخطة الصناعية الأولى، فقد أرادت المجموعة التركيز على صناعة النسيج، بينما رأت الحكومة الاستثمار في قطاعات أخرى، ونظرًا لأهمية المجموعة (التي كانت مسئولة عمًّا يقرب من نصف نشاط الشركات الخاصة)، ربما شعرت الحكومة أنها ستضمن تحقيق أهدافها الاقتصادية بشكلٍ أكبر لو سيطرت على شركات بنك مصر، (انظر: Hansen and Marzouk (١٩٦٥: ١٧١) وO'Brien (١٩٦٦: ٩٢ – ٣، ١٢٥) و Amin (١٩٦٨: ٤١)).

أما الموجات الأكبر من التأميم فقد جاءت بين شهرَي يونيه ويوليو ١٩٦١م، لتحوز في مصر لقب "ثورة اشتراكية"، فأُغلقت أولًا سوق العقود الآجلة للأقطان بالإسكندريَّة وحصلت هيئة الأقطان الحكومية على الحق الحصري في شراء القطن، كما أدت القوانين اللاحقة لتمصير كل الشركات المتعاملة في تجارة القطن والتجارة الخارجية، وجعلتها تحت سيطرة الدولة، وثانيًا جرى الاستحواذ - في أوسع موجات التأميم - على بقية البنوك وشركات التأمين، و٤٤ شركة في الصناعات الأساسية (كالأسمنت والكهرباء والنحاس)، ونصف رأسمال ٨٦ شركة، معظمها في قطاعات التجارة والصناعات الخفيفة، كما أُنتُزع جزءٌ كبير من ممتلكات ١٤٧ من حملة الأسهم، بقانون قيَّد الحيازات الفردية بما قيمته السوقية ١٠ آلاف جنيه، وما زاد عنها انتقل للملكية العامة.

وبحسب عيساوي (١٩٦٣: ٦٠) وأوبريان (١٩٦٦: ١٣٠ – ١، ١٥٣)، بلغ رأس المال الإسميّ للشركات التي تأثرت بقوانين التأميم عام ١٩٦١م قُرابَة ٢٥٨ مليون جنيه (قُرابَة ثلثَي الحصة الإجمالية لرؤوس أموال الشركات المُسجَّلة في مصر حينها)، والتي حصَّلت منها الدولة ١٢٤ مليون جنيه.

ثم كانت ثالثة الموجات بعد انفصال سوريا عن الجمهورية العربية المتحدة، بفرض الحراسة على ملكية ١٦٧ من أثرياء مصر في أكتوبر لأسباب سياسية، وعلى ملكية ٥٠٠ آخرين في نوفمبر من العام نفسه.

وبطبيعة الحال تراجع دور القطاع الخاص ليصبح هامشيًّا نسبيًّا بعد تأميمات ١٩٦١م، وربما لم تُلغ الملكية الخاصة، لكن تقيَّدت الفرص المتاحة أمام النشاط الاقتصادي الخاص وقدرته على اتخاذ القرارات في نطاق الاستثمار والإنتاج بشكل كبير، وبُرِّرت عمليات الاستحواذ تلك لاحقًا باعتبارها جزءًا من سياسات "الاشتراكية العربية" التي كانت عنصرًا أساسيًا من الميثاق الوطني، الذي قدمه الرئيس جمال عبد الناصر في مايو ١٩٦٢م للمؤتمر الوطني للقوى الشعبية [1].

فوفقًا للميثاق، لا يمكن ترك التنمية الاقتصادية للجهود الفردية المدفوعة بالربح الخاص، بل يجب أن تقوم على المبادئ الاشتراكية، وقد حدد الميثاق إطارًا لإدارة النشاط الاقتصادي، كانت أحكامه الأساسية كما يلي:

- يجب أن تكون البنية التحتية مملوكة ملكيةً عامة؛ وكذلك غالبية الصناعات المتوسطة والثقيلة والتعدين.
- يجب أن تكون البنوك وشركات التأمين في القطاع العام فقط.
- يجب أن تكون تجارة الواردات كلها في القطاع العام؛ وكذلك ثلاثة أرباع تجارة الصادرات، ويمكن للقطاع الخاص أن يشارك في الربع الباقي.
- يمكن أن تكون للقطاع الخاص ملكية وسيطرة في التجارة الداخلية، لكن يجب أن يتحمَّل القطاع العام مسئولية ربعها على الأقل خلال الأعوام الثمانية التالية.

---

(1) The Charter (nd: 49 - 74). For a summary of the economic sections, see O'Brien (1966: 132 - 6); and Mansfield (1965: 130 - 2).

- بغَضِّ النظر عن التجارة الداخلية، تم تحديد نطاق الملكية الخاصة والسيطرة عليها، في مجالات الأراضي والمباني والتشييد والصناعة الخفيفة، كما سيساعد تطبيق إجراءات الإصلاح الزراعي وقوانين الإيجارات والضرائب على منع أي "استغلال".
- رسم الميثاق أيضًا "الحقوق الأساسية" للمواطنين في الرعاية الاجتماعية التي ستوفرها الدولة، وشمل ذلك الإطار الرعاية الطبية والتعليم والتوظيف والحد الأدنى للأجور ومستحقات التأمين عند الشيخوخة والعجز.

وهكذا، انتقلت الحكومة المصرية بنجاحٍ بعد عقد واحد من تولِّي السلطة، من تشجيع القطاع الخاص، إلى الزيادة التدريجية في القيود والضوابط، لتصل أخيرًا إلى تأميم واسع النطاق وتدخل كبير للدولة في جميع أرجاء الاقتصاد، ورغم تبرير ذلك لاحقًا بـ "الاشتراكية العربية"، كان الأساس الإيديولوچي هشًّا إلى حَدٍّ ما، فكانت العملية مترددة وبنت الحاجة اللحظية، فكثيرٌ منها كان على حد تعبير هانسن ومرزوق (١٩٦٥: ١٦٩) "اعتباطيًا".

ومع ذلك، وضع الميثاق الوطني الخطوط الأساسية للبناء الاقتصادي واتجاه السياسات حتى التحوُّل الكبير التالي، انفتاح الرئيس السادات.

وقد شهدت هذه السنوات أيضًا المحاولات الأولى للتخطيط المركزي في مصر، ففي الخطة الخمسية الأولى، كان القطاع العام مسئولًا عن قُرابَة ٩٠% من الاستثمار النقدي الإجمالي خلال الستينيَّات وحتى عام ١٩٧٣م، وهي النسبة التي لم تنخفض بشكل كبير، حتى بعد إجراءات اللَّبْرلَة عام ١٩٧٤م، بل وحتى أوائل التسعينيَّات، ومنذ عام ١٩٦٥م أصبحت برامج الاستثمار السنوية ذات أهمية متزايدة كأداة تخطيط الاستثمار العام الأساسية، واستمر القطاع العام في امتلاك معظم الصناعة الحديثة والبنوك وشركات التأمين ومؤسسات الوساطة المالية، فضلًا عن نسبة كبيرة من شركات البناء والنقل الحديث وتجارة الجملة، كما بقي الجزء الأكبر من عمليات التجارة الخارجية في يد القطاع العام.

أما في الزراعة، فبقيت ملكيات الأراضي القديمة ضمن الحدود التي رسمتها قوانين الإصلاح الزراعي، فيما كانت الأراضي الجديدة ضمن نطاق الملكية العامة إلى حَدٍّ كبير.

ولا يحاول هذا الفصل تقديم وصف شامل للتطورات خلال الفترة ١٩٥٢-١٩٧٣م، بل يهدف فقط لعرض خلفية عامة، مع التركيز على القضايا التي لا زالت أصداؤها تتردد بعد هذه الفترة، ومن هذا المنطلق، ستسلط النظرة الشاملة على هذه الفترة الضوءَ على السمات التالية للنظام الاقتصادي:

أ- احتفظت الدولة بتأثير كبير على الزراعة، ليس فقط بسبب مسئوليتها التقليدية ضمن النظام الهيدروليكي[1]، بل أيضًا بسبب النظام التعاوني والسيطرة التي كانت تمارسها على بيع المُدخَلات وشراء المحاصيل الرئيسة، ومع ذلك، ففي الستينيَّات، احتفظ القطاع الخاص بملكية المساكن الريفية والحضرية على حَدٍّ سواء، وبالصناعات الصغيرة ومعظم تجارة التجزئة وبعض أنشطة النقل والبناء والتصنيع، وجزء من تجارة الجملة، أما في البترول، فاستمرت الدولة لبعض الوقت في شراكات مع شركات النفط العالمية.

ب- كان من السمات المُهمَّة للنظام الاقتصادي وقتها، وجود نظام شامل لرقابة الأسعار والتكاليف، والذي نشأ أيام الحرب العالمية الثانية، ليشمل حينها قليلًا من السلع، ليصبح شاملًا في الستينيَّات، ولاحقًا أصبحت إدارة الأسعار تؤثر على القطاعات الرئيسة كافةً في الاقتصاد، كالزراعة والإسكان والصناعة، وكانت الأهداف المُعلنة لإدارة الأسعار تحسين توزيع الدخل وتعبئة الموارد.

لكن كانت هذه الأهداف متناقضة أحيانًا، فضوابط الأسعار والإعانات كما كانت قيدًا على ارتفاعات الأسعار المحتملة في تكاليف المعيشة، كانت إدارتها كذلك شكلًا من أشكال تحصيل الضرائب على بعض الضروريات المحددة لزيادة إيرادات الخزانة، ففي القطاع الصناعي العام، كانت الأسعار عادةً ما

---

(١) هو النظام الاجتماعي الشهير بالدولة البيروقراطية الهيدروليكية بتعبير ماكس ڤيبر، أو الإمبراطورية الهيدروليكية ونمط الاستبداد الشرقي بتعبير كارل ڤيتفوجل، أو نمط الإنتاج الآسيوي بتعبير كارل ماركس، والفكرة العامة لهذا النمط هي وجود مصدر واحد للمياه في مجتمعات زراعية واسعة وغياب مصادر الري الطبيعي كالأمطار؛ ما يتطلب سلطة مركزية لرعاية شئون الري وتوزيع المياه لضمان استمرار النشاط الزراعي، سلطة استبدادية واسعة تقوم على بناء وإدارة نظام ري اصطناعي، وتمتلك بموجب هذه المهمة الملكية / السلطة النهائية على الأرض؛ ومن ثَمَّ المجتمع. (المترجم).

تُحسب على أساس التكلفة مع هامش ربح cost - plus basis، لكن بتفاوتات في ذلك الهامش بحسب الهدف، زيادة الإيرادات أو تصفية المخزون أو خفض الطلب... إلخ، فكان لإدارة الأسعار آثار مُهمَّة على كُلٍّ من الموازنة العامة وميزان المدفوعات.

ج- كان لسياسات الرعاية الاجتماعية خلال العقدين الأوَّلين من الثورة هدفان كبيران: عدالة أكبر في توزيع الدخل والثروة، وزيادة استهلاك السلع والخدمات، وكان الإجراء الأساس لإعادة توزيع الثروة هو قانون الإصلاح الزراعي في سبتمبر ١٩٥٢م، وهو الإجراء الذي، على حد وصف الرئيس السادات (١٩٧٧: ١٣٠)، أعطى لحركة الضباط الأحرار، أكثر من أي إجراء آخر، طابَع الثورة الحقيقية بدلًا من أن يكون مجرد انقلاب عسكري.

فقبل الإصلاح الزراعي مباشرةً، كان قُرابَة ألفَيْ مالك (من إجمالي قُرابَة ٢,٨ مليون مالك) يملكون ٢٠% من الأراضي الزراعية تقريبًا، فيما على الطرف الآخر من الطيف، كان أكثر من ٢,٦ مليون مالك (قُرابَة ٩٤% من إجمالي الملاك) يملكون ٣٦% منها، لكن بحلول عام ١٩٦٥م، كانت أكبر الملكيات بحوزة قُرابَة ٤٠٠٠ مالك (من إجمالي ٣,٢ مليون) لا تزيد على ٧% من الأراضي الزراعية، بينما أصغرها بحوزة قُرابَة ثلاثة ملايين مالك (يمثِّلون ٩٥% من إجمالي عدد المُلاك) يملكون ٥٧% من الأراضي الزراعية.

وقد حقق الإصلاح الزراعي عددًا من النتائج، فارتفع متوسط حجم الملكيات الزراعية من ٠,٨ إلى ١,٢ فدان عام ١٩٦٥م، واختفت الملكيات الكبيرة جدًّا (التي كانت تغطي قُرابَة ٢٠% من المساحة الزراعية عام ١٩٥٢م)، واحتفظ أصحاب الملكيات المتوسطة بحصتهم في الأرض الزراعية، ومع ذلك يشير مايرو (١٩٧٤: ٧٢ - ٣) إلى أن الإصلاح لم يهدف لإشباع جوع الأرض لدى جميع المُستأجرين والعمال المُعدمَين؛ فندرة الأرض والمساحات المحدودة التي شملتها إعادة التوزيع، كانت ستجعل هذا الهدف غير عملي، ويُقدِّر واتربوري (١٩٨٣: ٢٦٦- ٧) أن الجرعات المتتالية من الإصلاح الزراعي شملت على أقصى تقدير ١٦% من الأراضي الزراعية في مصر؛ ما أدى إلى توزيع ١٣% منها على قُرابَة ١٠% من العائلات الريفية في البلد، ووفقًا لحساباته، لو حصلت كل أسرة ريفية على حصة متساوية من الأرض الزراعية في مصر

عام ١٩٦٥م؛ لتبلغ قطعة الأرض لكل أسرة ١,٨ فدان، ما يقلّ كثيرًا عن الحد الأدنى الضروري للكفاف، وهو الحد الذي كان سيتقلص سريعًا مع النمو السكاني وقوانين الميراث.

ويرى مابرو (١٩٧٤: ٧٣) رأيًا مشابهًا، حيث "سعى الإصلاح الزراعي المصري لإجراء تحسينات محدودة في توزيع الثروة، فاستفادت فقط الشريحة العليا من مجموعة الدخل المنخفض"، ويوافقه بيكر (١٩٧٨: ٢٠٥) بالقول أن الإصلاح الزراعي المصري أفاد أولئك الذين كان لهم نصيب ومصلحة فعليًا في المجتمع القروي.

وكان العامل الآخر الذي أسهم في تحسين توزيع الثروة هو تأميم المؤسسات الصناعية الكبرى، وإن كان لم يؤدِّ بذاته لزيادة ثروة المجموعات الأفقر، حيث كان بتعبير مابرو (١٩٧٤: ٢٢٢) إجراءً "حرمانيًا أكثر منه توزيعيًا"، إلا أنه قلَّل التركُّز في الطرف العلوي من سُلَّم توزيع الثروة، ووسَّع فرص الترقِّي والمشاركة الأوسع لأولئك الذين كانوا مُستبعدين حتى ذلك الوقت، كما مَكَّن الحكومة من تقنين مزايا كبيرة للعاملين وتنفيذها.

ويتفق معظم المعلقين على أن الإصلاحات أسهمت في تحقيقِ مزيدٍ من العدالة، فيخلص هانسن (١٩٧٥: ٢١٠ - ١١) إلى أن الإصلاحات نجحت في قطع الذيل العلوي من سلم توزيع الدخل والثروة، وإن كان تحقيق العدالة في التوزيع الشخصي أبعد ما يكون عن الكمال، فحتى عام ١٩٧٣م، كانت توجد فروق كبيرة بين دخول العمال المُعدمين (الذين لا يملكون أرضًا) والمُلَّاك الزراعيين الذين يملكون الحد الأقصى من الملكية البالغ خمسين فدانًا، كما كان هناك "بعض من الاستغلال بحق الفلاحين لصالح العمال في المؤسسات الحديثة"، كما يجادل كثير من الكُتَّاب، مثل نوتينج (١٩٧٢) ومابرو (١٩٧٤) وواتربوري (١٩٨٣)، بأن السبب الأساس للإصلاحات كان تقويض قوة المجموعات التي قد تعارض النظام الثوري، ويُلخِّص هانسن (١٩٩١: ٢٥٠) هذا الرأي بقوله: "رغم أهميتها من منظور العدالة، كان الإصلاح الزراعي والتأميمات والحراسات في المقام الأول، إجراءات هادفة لتحييد أو تدمير الخصوم السياسيين والمنافسين على السلطة الفعليين أو المحتملين، والحقيقيين أو المُتخيَّلين".

د- كانت الإصلاحات الاشتراكية الأخرى للحكومة في تشريعات العمل والتعليم والصحة والتوظيف، فتم رفع الحد الأدنى للأجور في الصناعة من ٠,١٢٥ إلى ٠,٢٥ جنيه في اليوم عام ١٩٥٣م، وإن كان لم يتم تطبيقه بجدية سوى أوائل الستينيَّات، وحتى ذلك الحين كان يجري رفع الأجور أساسًا من خلال زيادة المزايا الإضافية.

وتم تجريم الإضرابات، لكن تحسَّنت ظروف العمل بنظام التأمين على العمال الصناعيين، المُموَّل من صاحب العمل؛ كذا بنظم مشاركة العاملين في الأرباح التي أعطت العمال والموظفين ٢٥% من صافي الأرباح، وبالإجازات المَرَضيَّة والأجور الأعلى، وبالقيود على قدرة صاحب العمل على فصل العمال.

وتوسَّع التعليم العام بسرعة بعد الثورة، فارتفع إنفاق الحكومة على التعليم من قُرابَة ٣% من الناتج المحلي الإجمالي عام ١٩٥٣م، إلى قُرابَة ٥% منه عام ١٩٧٠م، رغم ارتفاع حصة الموارد المُحولة للإنفاق على الدفاع بعد حرب ١٩٦٧م؛ فارتفع الاستثمار العام في التعليم من قُرابَة ٢% من الاستثمار الإجمالي عام ١٩٥٣م، إلى ٦% منه عام ١٩٧٣م.

ومع هذه الزيادة في الإنفاق ارتفع عدد الطلاب بشكلٍ حاد، فبعد عشرين عامًا من الثورة، تضاعف عدد طلاب المرحلتين الابتدائية والإعدادية ثلاث مرات، وزاد عدد طلاب المرحلة الثانوية بنسبة ١٦٥%، كما زاد عدد طلاب الجامعة بأكثر من أربع مرات، علمًا بأن زيادة السكان خلال هذه الفترة كانت قُرابَة ٦٢% فقط، إلا أن هذا التضخم في عدد الطلاب، أدى مع ذلك إلى زيادة في نسب الطلاب لكل مدرس والطلاب لكل فصل دراسي؛ ما خفض نوعية التعليم.

كذا ارتفع الإنفاق على الصحة من قُرابَة ٠,٥% من الناتج المحلي الإجمالي عام ١٩٥٣م، إلى ١,٩% منه عام ١٩٧٥م، فارتفع عدد الأسرَّة بالمستشفيات بأكثر من الضعف، حيث ارتفع من أقل من ٣٦ ألف سرير عام ١٩٥٢م إلى ٧٧ ألفًا عام ١٩٧٥م؛ وبالتالي ارتفعت نسبة الأسرَّة لكل ألف من السكان من ١,٧ إلى ٢,١ خلال الفترة، كما ازداد توافر الأدوية بأسعار مدعومة وزاد عدد الصيدليات ومراكز الصحة العامة بشكل مُطَّرد، وإن كانت درجة توافرها للحَضَر أعلى بكثير منها للريف.

ويقدِّر ويستلي (١٩٩٩) ارتفاع الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي خلال الفترة ١٩٥٢- ١٩٧٤م بمعدل قُرابَة ٣,٥% سنويًا، مع ارتفاع متوسط الدخل للفرد بأكثر قليلًا من ١% سنويًا، وقد اقترن النمو الاقتصادي بسياسات توزيعية سمحت بزيادة الاستهلاك الفردي من السلع الأساسية، وهكذا زاد الاستهلاك الفردي من السعرات الحرارية من قُرابَة ٢٣٠٠ سُعْر يوميًا عام ١٩٥٢م إلى قُرابَة ٢٦٠٠ سعر يوميًا بعد عشرين عامًا، كما ارتفعت حصته من البروتينات من ٣٥ إلى ٤٥ جرامًا في اليوم، ومن المنسوجات القطنية من ٢ إلى ٣ كيلوجرامات في السنة.

هـ - خلال معظم العقدين، واجه الاقتصاد عجزًا في النقد الأجنبي وفي الموارد المحلية التي يمكنه بها تمويل أهداف سياساته، فمنذ نهاية الحرب العالمية الثانية عانت مصر بشكل مستمر تقريبًا عجزًا في ميزان مدفوعاتها، وكان يجري تمويل العجز في البداية بالسحب من الاحتياطيَّات الإسترلينيَّة المتراكمة أثناء الحرب، وبعد استنفادها بدأت مصر في مراكمة دَيْن أجنبي، وتفاقمت مشكلة النقد الأجنبي بعد وقف المساعدات من الغرب، فكانت المساعدات من الولايات المتحدة متقلبة حتى توقفت تمامًا في يونيه ١٩٦٦م، كما وقفت مشاكل التعويض عن المؤسسات الأجنبية المُؤمَّمة عقبةً أمام مساعدة البنك الدولي بعد عام ١٩٥٩م، ونشأت مشاكل مماثلة مع معظم البلدان المانحة المُحتملة في أوروبا الغربية، وأصبحت مصر معتمدة بشكل متزايد على ائتمانات المُورِّدين؛ بحيث زادت مدفوعات خدمة الدَّيْن السنوية بشكل سريع.

وقد نشأت مشكلة سعر الصرف الأجنبي في مصر أساسًا من محاولة إدارة عجز ميزان مدفوعات يزيد على المساعدات الأجنبية المتاحة، وتدهور موقفه بشكلٍ أكبر بعد الحرب مع إسرائيل عام ١٩٦٧م، وبصفة عامة حاولت الحكومة التعامل مع صعوبات ميزان المدفوعات بتقييد الواردات، فلم تكن هناك محاولات منهجية لزيادة الصادرات، وفي بعض الأحيان كان يمكن لتقييد الواردات أن يكون متطرفًا جدًّا، فعلى سبيل المثال تم خفض الواردات بنسبة ٢٠% تقريبًا بين عامَيْ ١٩٦٦ و١٩٦٧م، وبنسبة ١٧% أخرى خلال الأشهر الستة التالية على الحرب، مُقارنةً بالفترة المناظرة في السنة السابقة.

وقد سبَّبت هذه التقلُّبات خسائر كبيرة في الاستفادة من القدرات، وكانت سببًا رئيسًا لزيادة تكلفة الوحدة في الصناعة.

و- نشأ الضغط على المُدخَّرات المحلية من عجز الموازنة، فخلال الستينيَّات ارتفع العجز، رغم تفوق نمو الإيرادات على نمو الناتج المحلي الإجمالي الإسمي؛ لأن النفقات ارتفعت بشكل أسرع، وهو الارتفاع الذي تأثر بشكلٍ كبيرٍ بالإنفاق على الدفاع، الذي ارتفع وفقًا للأرقام المنشورة من ٢٧ إلى ٣٥% من إجمالي النفقات الجارية، وهي أرقام أقل من الواقع بلا شك.

ولا يمنع هذا أن النفقات الأخرى على غير الدفاع قد نمَتْ هي الأخرى بشكلٍ أسرع من الإيرادات؛ أساسًا بسبب النفقات المُوجهة للخدمات الاجتماعية، وقد أثَّر الانخفاض في المدخرات على الاستثمار العام بشكلٍ كبير، الذي انخفض بنسبة الثلث بين عامَيْ ١٩٦٤ و١٩٦٨م.

ز- اتسم النظام الاقتصادي بعدم الكفاءة المتزايدة، وبفحص هانسن ونشاشيبي (Appendix A; 94-1975 :158) للقطاع الزراعي، قدَّرا الأثر الخاص بتشوُّهات الأسعار والتدخل الحكومي المباشر في الأراضي المزروعة وعدم كمال قوى السوق، خلال الفترة ١٩٦٢ - ١٩٦٨م، على انحراف المساحة المزروعة فعليًا بالمحاصيل الرئيسة عن المساحة الأمثل لها، ووجدا بصفة عامة أن ٧,٩% من المساحة المزروعة الإجمالية زُرعت بالمحاصيل الخطأ، ومن هذه النسبة ٣,٥% ترجع إلى عدم استجابة الفلاحين بالكامل للأسعار و ٤,٤% لتدخل الحكومة.

كذا في التصنيع، وجد هانسن ونشاشيبي (١٩٧٥: ٢٠٣ - ٣١٦) أن استخدام الموارد في عشر صناعات رئيسة عانى من معدلات متزايدة من الحماية الفعلية وازدياد تكاليف الموارد المحلية لكسب / توفير وحدة النقد الأجنبي، فضلًا عن أنه من وجهة نظر اجتماعية، كان الاستثمار في العديد من هذه الأنشطة يمثل تخصيصًا غير كفء، فتم توجيه مبالغ كبيرة للاستثمار في فروع من الصناعة التحويلية ذات ربحية اجتماعية منخفضة، بينما حُرمت أنشطة أخرى ذات ربحيات اجتماعية أعلى من رأس المال الضروري للاستثمار.

ح- كما يقول وهبة (١٩٩٤: ٩٧)، كان أحد المصادر الرئيسة للصعوبات التي واجهتها الدولة في تنفيذ سياساتها الاقتصادية؛ خصوصًا التصنيع، هو شيزوفرينيا استراتيجيَّتها التنموية، فمن ناحية استلزم هدف الدولة المتمثل في تحقيق نمو اقتصادي سريع مستوًى عاليًا من الاستثمار؛ ومن ثَمَّ الادخار، لكن تناقض هذا من ناحية أخرى مع سعيها على التوازي وراء هدف آخر، هو زيادة مستوى استهلاك السكان، حيث عمل الهدف الأخير مدعومًا بسياسة ضمان التوظيف وزيادة الأجور، ضد السعي لتحقيق الهدف الأول.

وأصبحت هذه التناقضات حرجة بشكل خاص عندما تقلصت الموارد بسبب انخفاض التدفقات الأجنبية والنفقات العسكرية المتزايدة، فبحلول نهاية الفترة، كان واضحًا أن أهداف مصر تتجاوز إمكاناتها بشكلٍ كبير، فهي لا تستطيع الاستمرار في المواجهة العسكرية مع إسرائيل، وملاحقة الحرب في اليمن، والعمل كقائد من قادة دول "عدم الانحياز" ومناصرة الحركات المناهضة للاستعمار في أفريقيا وبناء دولة الرفاهية ذات التوظيف المضمون وخدمات التعليم والصحة المجانية، وفي الوقت ذاته مناهضة الدول الغربية والمؤسسات المالية الدولية التي يهيمن عليها الغرب، والتي كانت تمثل المصادر الرئيسة لرأس المال المُيسّر والتكنولوچيا العصرية.

ولإعطاء صورة عن الموقف، حيث لم يكن الوضع الاقتصادي يسمح بكثير من المناورة، نذكر أنه قُبيل حرب أكتوبر ١٩٧٣م مع إسرائيل، صوَّر الرئيس السادات خطورة محنة مصر الاقتصادية على النحو التالي:

"دعوني أخبركم أن اقتصادنا قد سقط إلى ما دون الصفر، فلدينا التزامات (للبنوك وغيرها)، ويجب علينا الوفاء بها بحلول نهاية السنة، فيما لن نستطيع ذلك، وفي غضون ثلاثة أشهر مثلًا، لن يكون لدينا ما يكفي من الخبز في المخازن" [1].

وأضاف:

"أردت أن أخبرهم (مجلس الأمن القومي) أننا وصلنا إلى (مرحلة الصفر) اقتصاديًّا بكل معنى الكلمة... وليس بإمكاني دفع قرش واحد من أقساط الديون

---

[1] Sadat (1978: 245).

المُستحقة في أول يناير ١٩٧٤م، ولا شراء حبَّة قمح في عام ١٩٧٤م؛ فلن يكون هناك خبز للشعب"[1].

وفي هذه الظروف، تخلَّت مصر عن فلسفة الاقتصاد المركزي والاعتماد السياسي على الكتلة الشيوعية.

الموقف الاقتصادي عام ١٩٧٤م

لفهم قوة الدفع وراء الانفتاح؛ ربما يكون مفيدًا فهم الوضع الاقتصادي عام ١٩٧٤م والأفق الاقتصادي الذي برز لصانعي السياسات في مصر بعد حرب ١٩٧٣م.

لقد كانت الصورة العامة عبارة عن تباطؤ في الاقتصاد، فأظهرت سلاسل الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة أنه بعد عامين من التَّوسُّع بنسبة ٤% تقريبًا، هبط معدل النمو إلى قُرابَة ٣% عام ١٩٧٣م، ما كان بسبب هبوط القيمة المضافة في قطاع التعدين بنسبة ٩,٨% (إلى حَدٍّ كبير بسبب الانخفاض في استخراج النفط الخام) والانخفاض بقُرابَة ١٥% في قطاع التشييد.

وقُدِّر النمو الصناعي عام ١٩٧٣م بنسبة ٣%، والزراعي بقُرابَة ٢,٤% (أي تماشيًا بالكاد مع الزيادة السكانية)، وبلغت قوة العمل المدنية قُرابَة ١٠ ملايين عامل عام ١٩٧٣م، قُدِّر رسميًا أن ٨٩% منها يعمل فعليًا، ويصعب فعليًا تحديد مدى البطالة والتشغيل الناقص كميًّا، لكن قدَّرت بعثات البنك الدولي وقتها عدم وجود درجة واضحة من البطالة المفتوحة في المناطق الريفية خلال مواسم الذروة، فيما قد تكون البطالة الموسمية كبيرة جدًّا، أما في المناطق الحضرية؛ وخصوصًا في قطاع الخدمات، فكان واضحًا وجود قدر لا يُستهان به من التشغيل الناقص والتشغيل منخفض الإنتاجية، وقد زاد تدفق العمل إلى المدينة من هذا الاتجاه.

وتم حل مشكلة "بطالة المتعلمين" الحسَّاسة جزئيًّا بالتعيين الأُتوماتيكي لجميع الخريجين في القطاع الحكومي، كما خفَّفت إجراءات أخرى من مشكلة البطالة في الأَجَل القصير، كتوسُّع القوات المسلحة والمواقف الأكثر تساهلًا تجاه الهجرة.

(1) Quoted in Scobie (1981: 31).

قضية أخرى كانت قد اكتسبت أهمية سياسية، هي التضخُّم، فنتيجة للتحكُّمات الحكومية؛ عرفت مصر أسعارًا مستقرة لسنوات عديدة؛ الأمر الذي بدأ بالتغيُّر سريعًا عام ١٩٧٣م؛ أساسًا بسبب ارتفاع أسعار الواردات من الغذاء وغيره؛ كذا بسبب الاضطرابات الناتجة عن حرب أكتوبر، فارتفع مؤشر أسعار المستهلك الرسمي بنسبة ٧%، وارتفع للأغذية والمشروبات بنسبة ١١%.

وسعت السلطات لخفض هذه الزيادات بخفض حجم رغيف الخبز المدعوم واعتماد نظام سعرين لبعض السلع، فمثلًا: تم رفع سعر كيلو السكر الزائد على الحصة الأساسية من ١٥ قرشًا إلى ٢٥ قرشًا[١]، ومع ذلك ارتفعت تكلفة الحفاظ على مستوى أسعار مستقر للسلع الأساسية في مواجهة الارتفاع الكبير في أسعار الواردات؛ فسجَّلت الهيئة العامة للسلع التموينية خسارة تجارية بلغت ٢٢٨ مليون دولار عام ١٩٧٣م، أي أكثر من ثمانية أضعاف خسارتها عام ١٩٧٢م، المُقدَّرة بمبلغ ٢٨ مليون دولار[٢].

واشتد هذا الاتجاه عام ١٩٧٤م، فارتفع مؤشر أسعار المستهلك بنسبة ١٠%، مع ارتفاع المؤشر الفرعي للأغذية والمشروبات بقُرابَة ١٥%، وقد نتجت معظم الزيادة عن الطفرة في أسعار المواد غير الخاضعة للرقابة، كالخضراوات والفواكه والمنتجات الحيوانية، وعلاوةً على ذلك، قلَّلت أسعار الغذاء الرسمية من درجة التضخم، فالتقديرات غير الرسمية تقدر الارتفاع العام في مستوى الأسعار عام ١٩٧٤م ما بين ٢٠ و٢٥%[٣].

---

[١] لتاريخ ووصف مُوجز لنظام دعم الغذاء المصري، انظر: Alderman et. al, (١٩٨٢: ١٣ - ٣٥).

[٢] كان يتم تقديم الدعم المباشر لما يُعرف بـ "السلع التموينية"، أي عناصر معينة من الاستهلاك الجماهيري،- كالقمح والدقيق وزيت الطعام والذرة والسكر- وللأسمدة والمبيدات الحشرية والقماش منخفض النوعية، ومنذ عام ١٩٧٣م، طُبق نظام سعرين لبعض السلع، حيث يتم توفير كمية معينة بالسعر المدعوم، بينما تُباع أي كمية إضافية بأسعار تحقق ربحًا للهيئة العامة للسلع التموينية، وكان الفارق بين الخسارة من الجزء المدعوم والربح من الباقي يمثل التكلفة الصافية لدعم "سلع العرض".

[٣] يستخدم الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء CAPMAS طريقة تقدير من نوع لاسبيرز Laspeyres كرقم قياسي لأسعار المستهلك، ويفترض هذا النوع من الرقم القياسي أن الكميات تبقى ثابتة من فترة زمنية لأخرى، حتى تتم مراجعة الأوزان النسبية، وفي وقت المناقشة، كان المؤشر يقوم على أوزان مُقدرة عام ١٩٦٥م، أي قبل عشرة أعوام تقريبًا، وبالإضافة لذلك هناك تساؤلات بشأن مدى تغطية المؤشر والمشكلات التقنية الأخرى في بنائه، مما أشار له البنك الدولي وصندوق النقد الدولي وإحصائيو الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية.

وارتفعت تكلفة دعم الأسعار المحلية مرةً أخرى بشكل حاد: فارتفعت الخسائر التجارية للهيئة العامة للسلع التموينية أربع مرات، لتبلغ ٨٤٥ مليون دولار (٢٧% من إجمالي النفقات الجارية في الموازنة)، بينما كان مُتوقعًا زيادتها في عام ١٩٧٥م بنسبة ٥٠% أخرى، لتبلغ ١,٢٦ مليار دولار (٢٩% من إجمالي النفقات الجارية في الموازنة).

ويشير ما سبق إلى تكلفة إعانات المعيشة فقط، فيما كان إجمالي فاتورة الدعم أكبر من ذلك، وبينما لا تتوافر أرقام السنوات الأسبق بسهولة، يُقدَّر الرقم الإجمالي لعام ١٩٧٤م بمبلغ ٨٩٠ مليون دولار، وللعام الذي يليه بمبلغ ١,٦٤ مليار دولار.

ولا تشمل هذه الأرقام "الإعانات الضمنية" المُقدَّمة ضمن السلع المَبِيعَة - مثل البنزين - بأقل من الأسعار العالمية، وهي الإعانات التي قد تكون كبيرة جدًّا، فيُقدَّر المتوسط المُرجَّح للأسعار المحلية للمنتجات البترولية عام ١٩٧٩م بأقل من ٢٠% من نظيرتها العالمية، وقد قدَّر البنك الدولي الدعم الضمني عام ١٩٧٩م لمُستخدمي المنتجات البترولية بمبلغ ١,٥ مليار دولار، والذي كان يعادل بحجمه هذا إجمالي فاتورة الدعم لجميع أشكال الدعم الاستهلاكي الصريحة والعجوزات لدى السلطات العامة.

وعادة ما يتم إغفال هذه الحقيقة؛ لكون أسعار الطاقة الرخيصة لا تأخذ شكل الدعم الصريح في صورة تحويل مالي؛ لأن مصر كانت تنتج بترولها؛ وكانت أسعارها - على انخفاضها هذا - تغطِّي تكاليف الإنتاج كما يجري قياسها تقليديًا.

وأدت زيادات الدعم الصريح لضغط كبير على الموازنة، فبلغ العجز الإجمالي بالموازنة عام ١٩٧٤م ١٧% من الناتج القومي الإجمالي بأسعار السوق (مُرتفعًا بشكلٍ كبيرٍ من ١١% في العام السابق)، كما قُدِّرت توقعاته لعام ١٩٧٥م بنسبة ٢٢%، ونتج هذا عن ازدياد النفقات بشكل أسرع بشكل واضح من ازدياد الإيرادات: فبينما ارتفع إجمالي الإيرادات عام ١٩٧٤م عن عام ١٩٧٣م بنسبة ١٢%، ارتفع إجمالي النفقات بنسبة ٢٨%.

ويرجع ضعف الإيرادات العامة أساسًا إلى مصدرين: الأول عدم مرونة الحُزْمَة الضريبية، كضرائب الملكية وضريبة الدخل الشخصي، والرسوم

الجمركية خصوصًا، فقد نمت جميعها بمعدل أبطأ من النمو في القاعدة الضريبية، والثاني الانخفاض النسبي لتحويلات أرباح المؤسسات العامة إلى الموازنة العامة؛ الأمر الذي نتج بشكلٍ كبيرٍ عن ضوابط الأسعار وسوء تخصيص الاستثمارات؛ فقد قدَّر البنك الدولي (١٩٧٥: ١٢٤) معدل العائد على الأصول بوحدات القطاع العام الصناعية ككل بنسبة ١١% فقط عام ١٩٧٥م، وأشار إلى أن البيانات الدولية قد تشير إلى ما يصل لنحو ٢٠% كتقدير أكثر ملاءَمة.

وقد فاقَم عجز الموازنة المتزايد حتمًا من مشكلات التمويل، فلجأت السلطات عام ١٩٧٤م لاقتراض مبالغ كبيرة، سواءً من الخارج أو من النظام المصرفي المحلي، وبلغت النسب على التوالي ١٢ و٤٨% من العجز الكلي (تم اقتراض المبلغ الباقي من صناديق التأمين الاجتماعي والمعاشات التقاعدية)، وأثَّرت طريقة التمويل هذه بالطبع على العرض النقدي؛ فزادت النقود وأشباه النقود بنسبة ٢٩% عام ١٩٧٤م، فيما زاد الإنتاج الحقيقي بنسبة ٤% فقط، وأدت هذه الزيادة في السيولة المحلية، وبعد زيادة سابقة بنسبة ٤٠% عام ١٩٧٣م، إلى زيادة الضغوط التضخُّمية.

وبالطبع كان لكُلٍّ من الضغط على الموازنة وطريقة تمويل العجز، والضغوط التضخمية الناتجة عنهما، آثارٌ على الأجور الحقيقية.

وقد كان هيكل الأجور المصري يعتمد على حد أدنى قانوني للأجور يبلغ قُرابَة ١٢ جنيهًا (٣١ دولارًا تقريبًا) في الشهر في كُلٍّ من القطاعين: العام والخاص، مع استكماله بمستحقات إضافية ومكافآت ومشاركة في الأرباح، والتي كانت ذات أهمية خاصة في القطاع العام الصناعي، ولم ترتبط زيادات الأجور بالزيادات في الإنتاجية، بل مُنحت عمومًا للمساعدة على مواكبة تكاليف مستوى المعيشة؛ ولذلك عندما تسارعت وتيرة ارتفاع الأسعار بين عامَيْ ١٩٧٢ - ١٩٧٤م؛ مُنحت زيادات الأجور بسهولة أكبر، وكانت الزيادة كبيرة بشكل خاص في عام ١٩٧٤م، وملحوظة أكثر في بعض القطاعات، كالتشييد، ومع ذلك، إذا أُخذت التقديرات الأكثر واقعيةً للتضخم بالاعتبار؛ فلا شك أن الأجور الحقيقية في مصر قد انخفضت في هذه الفترة.

كما تعرض ميزان المدفوعات عام ١٩٧٤م لمزيد من الضغوط؛ بسبب الزيادات الحادة في الأسعار الدولية لواردات مصر؛ خصوصًا المواد الغذائية؛ كذا بسبب الطلب المنخفض على واردات مصر في الدول الغربية، وبطء صرف المساعدات الأجنبية؛ فبلغ العجز في تجارة السلع ١,٧٥ مليار دولار عام ١٩٧٤م (أكثر من ضعف نظيره عام ١٩٧٣م)، وإن كانت الصادرات قد زادت إلى ١,٦٧ مليار دولار، إلا أنها ظلت أقل بكثير من الزيادة في الواردات، وحتى الزيادة الكبيرة في المعونات العربية التي وصلت إلى ١,٢ مليار دولار، لم تكن كافية لسَدِّ الفجوة، وبقي عجز بمبلغ ٥١٠ ملايين دولار، تمت مواجهته أساسًا بتسهيلات بنكية (بأجَل استحقاق متوسط ١٨٠ يومًا).

وأظهر عجز الميزان المُتوقع لعام ١٩٧٥م مزيدًا من التدهور، بعجز في الحساب الجاري بلغ قُرابَة ١,٤ مليار دولار (مُقارنةً بعجز ٣٢٦ مليون دولار عام ١٩٧٤م)، وقد نتجت الفجوة الأكبر أساسًا عن تدهور ميزان تجارة السلع، من ١,٧٥ مليار دولار عام ١٩٧٤م، إلى ما قُدِّر بمبلغ ٢,٥ مليار دولار عام ١٩٧٥م، وتشير فجوة ميزان المدفوعات إلى ضخامة الموارد التي تحتاجها مصر لموازنة حساباتها الخارجية، والتي لم يكن حجمها الكمِّي سوى جانب واحد فقط من المشكلة.

فالجانب الآخر الاكثر إلحاحًا، كان ضخامة الموارد المطلوبة في شكل نقدي لسداد التسهيلات المصرفية قصيرة الأَجَل، مع خدمة باقي الدَّيْن، وقد أدى الاستخدام المُكثف للتسهيلات المصرفية إلى خلق مشكلة حادة في السيولة، وصلت لحد الأزمة أواخر ١٩٧٤م وأوائل ١٩٧٥م، فقد توقعت موازنة النقد الأجنبي الحكومية لعام ١٩٧٤م إجمالي خدمة الدَّيْن المُستحقة عام ١٩٧٥م بمبلغ ١٠٣٦ مليون جنيه (٢٦٥٠ مليون دولار، منها ٢٠٥٠ مليون دولار تسهيلات مصرفية قصيرة الأَجَل)، كما كانت التزامات الدَّيْن الخارجي المُتوقع استحقاقها عام ١٩٧٥م كبيرة، إلى حد تجاوزها كامل صادرات مصر المُتوقعة والمعونات "العادية" المُتوقعة من البلدان العربية (قُرابَة مليار دولار)؛ ما عزّز الحاجة لموارد إضافية لتمويل الواردات [1].

---

[1] قدّرت موازنة النقد الأجنبي أنه بالإضافة إلى قرابة ٢,١ مليار دولار ضرورية لسداد التسهيلات المصرفية المُستحقة في ١٩٧٥م، توجد ٤٧٠ مليون دولار أخرى يجب دفعها نقدًا لسداد مستحقات خدمات كالنقل والتأمين، كذا دفعات مُقدمة لسلع رأسمالية لا يمكن تمويلها بالكامل بالائتمان.

وقد أدت الضغوط الناتجة عن الحجم الكبير للديون قصيرة الأَجَل لإفساد ميزان مدفوعات مصر لعدة سنوات، وكان واضحًا أن جهود البلد وحدها لن تكفي للتعامل مع هذه المشكلة.

وللتقدم قليلًا في القصة، تم حل الأزمة في عام ١٩٧٦/ ١٩٧٧م بتدخل العناية الإلهية في صورة منظمة خليجية مُؤسَّسة حديثًا، هي هيئة الخليج لتنمية مصر GODE، أسَّستها السعودية والكويت وأبو ظبي وقطر، وسُرعان ما صرفت الهيئة مبالغ كافية (في شكل مِنَح) لسداد الديون قصيرة الأَجَل؛ كذا للسماح بحرية استيراد السلع الوسيطة الحيوية.

وقد كان موقف القطاعات الرئيسة قاتمًا، فالزراعة خسرت أولويتها لدى المُخطِّطين: إذ بلغ متوسط معدل الاستثمار في القطاع منذ عام ١٩٧٠م قُرابَة ١٤% فقط من إجمالي الاستثمار العام، مُقارنةً بنسبة تتراوح ما بين ١٨ و٢٠% أواخر الستينيَّات، وكان إنتاج القطن قد استقر منذ عام ١٩٧٠م، ولم يحدث سوى تحسُّن طفيف في محاصيله منذ ذلك الوقت، بينما كان إنتاج القمح يزداد كنتيجة لمزيج من زيادة المساحة وإدخال أصناف أعلى إنتاجية، ومع ذلك ظلَّت محاصيل القمح أقل بشكلٍ كبيرٍ من المستويات العالمية، فظلَّت واردات القمح والدقيق توفِّر ٦٠% من الاستهلاك الجاري.

وكذلك كان الإنتاج الصناعي يعاني نقصَ التشغيل الذي يزداد سوءًا، فقدَّر البنك الدولي مدى وتوزيع نقص التشغيل بين المجموعات الصناعية في يوليو ١٩٧٣م وفبراير ١٩٧٤م، وقام بمراجعته في مايو ١٩٧٤م، ليجده بنسبة ١٤% عام ١٩٧٣م، وبنسبة ٣٢% عام ١٩٧٤م، وفي الحقيقة ربما كان أكبر من ذلك؛ لأن تقديرات "القدرة الإنتاجية" كانت متحفظة إلى حَدٍّ ما.

باختصار، كان الوضع الاقتصادي عام ١٩٧٤م قاتمًا.

فقد تباطأ نمو الناتج المحلي الإجمالي، وكانت الموازنة تحت ضغط، فيما جرى تمويل العجز بشكل متزايد بالاقتراض من النظام المصرفي، وكان العرض النقدي يزداد بشكلٍ أسرع من الناتج الحقيقي من السلع والخدمات، والتضخم يزداد، والأجور الحقيقية تتدهور، والعجز في الحساب الجاري

بميزان المدفوعات يتصاعد، والدَّيْن الخارجي يرتفع، مع هيكل دين يجعل مصر بحاجة لموارد نقدية كبيرة وعاجلة لخدمته؛ لتصبح البلد أكثر انكشافًا على الصدمات الخارجية.

وفي الوقت نفسه، كان واضحًا لصانعي السياسات كذلك أن المناخ السياسي والاقتصادي - في مصر والمنطقة والعالم - قد تغيَّر بشكلٍ حاد بعد حرب أكتوبر، وللاستفادة من مزايا البيئة المتغيرة؛ كان لا بد من تبنِّي منهج اقتصادي جديد.

الانفتاح:

عرض الرئيس السادات هذا النهج في ورقة أكتوبر، التي قُدمت لمجلس الشعب في أبريل ١٩٧٤م، وتمت الموافقة عليها في الشهر التالي، وقد لخَّصت حالة التحول الجذري في السياسات في كُلٍّ من المجالين: السياسي والاقتصادي، وكانت حُججُها الأساسية كما يلي [(1)]:

- بعد حرب أكتوبر ١٩٧٣م، يجب على مصر أن تستعد لـ "معركة البناء"، التي يتمثل هدفها الأساس في تحديث المجتمع المصري بحلول عام ٢٠٠٠م، والعنصر الأساس في عملية التحديث هو تعجيل النمو الاقتصادي؛ ما يتطلب مساعدَّة كبيرةً من الخارج، ويفرض على مصر أن تتبنَّى سياسة اقتصادية "مُتوجهة للخارج".
- يجب أن تتغير أدوار القطاعات، ففي المستقبل، سيكون القطاع العام بمثابة الأداة الأساسية لتنفيذ خطة التنمية، بتنفيذه المشاريع الأساسية التي لا تستطيع القطاعات الأخرى القيام بها؛ كذا تقديم المساعدات الضرورية للاستثمار الخاص والأجنبي؛ إذ كان القطاع الخاص قد تم تحييده كعامل مُنتج بسبب عدد من "السياسات المتناقضة" في الماضي، وقد حان الوقت للتخلص من هذه الظروف، وتوفير الاستقرار والتشجيع للقطاع الخاص لتعظيم الإنتاج.
- تتيح الظروف المتغيرة في العالم، مع الاستجابة المناسبة، إمكانية الحصول على الكميات الضرورية من رأس المال؛ خصوصًا مع الزيادة الكبيرة في

---

(1) United Arab Republic (n.d).

القدرات المالية للعالم العربي، وللاستفادة من هذه الفرصة؛ يجب أن تكون مصر مستعدة لتوفير جميع الضمانات التشريعية اللازمة للمستثمرين الأجانب.

وقد لفت الانفتاح أو "استراتيجيَّة الباب المفتوح" المُقدمة في ورقة أكتوبر كثيرًا من الانتباه، باعتبارها تمثل قطعًا حاسمًا مع ماضي هيمنة القطاع العام على الاقتصاد المصري، وتقدم دليلًا شاملًا لاتجاه الاقتصاد المستقبلي.

وبينما أعطت الورقة إشارة إلى أن القطاع الخاص من الآن فصاعدًا سيشارك بشكلٍ أكثر فاعليةً في العملية الاقتصادية وأن الاستثمار الأجنبي سيكون محل ترحيب، ظل الأثر الفعلي من جهة حدوث تغيُّر كبير في هيكل الاقتصاد محدودًا، رغم اتخاذ إجراءات إضافية لدعم النهج الجديد على مدى أكثر من عقد ونصف منذ إعلانه، فظلَّت المؤسسات العامة تسيطر على المفاصل القيادية للاقتصاد، في الصناعة التحويلية وإنتاج النِّفْط والواردات والصادرات والبنية التحتية؛ كذا في نطاقات كبيرة من التوزيع والخدمات الأخرى؛ فظلت قابليتها للحياة والنمو مضمونة بالقوة الاحتكارية المُقررة رسميًّا، فلم تحاول الحكومة التحرك بجدية نحو خصخصة هذه المؤسسات حتى التسعينيَّات، ولا حاولت تقديم أي تشريع يخلق مزيدًا من التنافسية.

وظل القطاع المَصْرِفيّ تحت سيطرة بنوك القطاع العام الأربعة الكبار حتى مع بداية الألفية الثالثة، فبعد ٢٥ عامًا من إعلان الانفتاح، كانوا يقدمون ٦٠% تقريبًا من إجمالي الائتمان في النظام المصرفي.

بالمثل، استمرت سياسة ضمان التوظيف في القطاع الحكومي لخريجي الجامعات والمؤسسات الأخرى، إن لم تتوسَع، فيقدِّر كوماندر (١٩٨٧: ٢٦) أن نسبة القوة العاملة الحكومية في الحكومة قد ارتفعت من ٩% أوائل الستينيَّات، إلى ٢٧% عام ١٩٧٦م، وإلى قُرابَة ٣٢% عام ١٩٨١م.

وفي تعليق على الانفتاح، قال أورين وباموك (١٩٩٨: ١٣٧) إنه من المفهوم لماذا، "لا يزال الاقتصاديون حائرين بشأن التوجُّه الأساس لِلَبْرلَة مصر"، لكن ربما لا يستدعي الأمر الحيرة، فمثل تحذير ريتشاردز الشهير للنقاد بألَّا يعاقبوا القطة على كونها نوعًا شاذًا من الكلاب! أشارت النقاشات مع عدد من صانعي

السياسات ممن كانوا في مواقع قيادية وقت الانفتاح، إلى أنه يجب عدم النظر للانفتاح كما لو كان مُصممًا لإحداث تحوُّل تكتوني[١] في السياسة الاقتصادية المصرية؛ فالدافع خلفه كان أكثر تواضعًا بكثير من الدعاوى الضخمة التي ربما حملها، كما أشاروا إلى أن الانفتاح لم يكن استراتيـجيَّة في الحقيقة، إذا كان المعنيُّ بـ "استراتيـجيَّة" خطة متماسكة للعمل تشمل تمرير قوانين مناسبة وإعادة هيكلة للمؤسسات وتبنِّي سياسات متكاملة، بل كان أساسًا تكتيكًا نفعيًّا يهدف لتسهيل تدفق الأموال العربية.

وهكذا فقصة التوجُّه نحو الإصلاح الاقتصادي تبدو كما يلي:

كان أول التحرُّكات نحو إعادة تقييم الاستراتيـجيَّة الاقتصادية لمصر بعد هزيمة ١٩٦٧م، حيث طلب الرئيس عبد الناصر من بعض المستشارين وضع أفكارهم حول الاتجاه طويل الأَجَل للاقتصاد، ووفقًا لإسماعيل صبري عبد الله (نائب وزير التخطيط عام ١٩٧١م ووزيره أعوام ١٩٧٢- ١٩٧٥م)، قدم عبدالمنعم القيسوني وزير التخطيط ورقةً تُحبِّذ إعطاء دور أكبر للقطاع الخاص وتوفير تسهيلات أكبر للاستثمارات العربية [٢]، وعلَّق على الورقة مستشارون من كافة ألوان الطيف السياسي والاقتصادي، فمثلًا قدم إسماعيل صبري عبدالله وحسن عباس زكي (وزير الاقتصاد والتجارة الخارجية) وفؤاد مرسي (وزير التموين والتجارة الداخلية أعوام ١٩٧٢ - ١٩٧٣م)، تعليقاتهم النقدية لنهج القيسوني كـ "اقتصاديِّين اشتراكيِّين".

وبعد مراجعته لجميع النصائح (المتناقضة إلى حَدٍّ ما بالضرورة)، قرر الرئيس عبد الناصر أنه غير مستعد لإحداث تغيير جذري في اتجاه الاقتصاد؛ خصوصًا مع انخراطه بشكل كامل في إعادة بناء القوات المسلحة بعد هزيمة ١٩٦٧م، ومع ذلك فإنه سيقدم وجهات نظره الخاصة في الاستراتيـجيَّة الاقتصادية، وهو ما قدمه في ورقة ٣٠ مارس ١٩٦٨م، التي رسمت مبادئ استراتيـجيَّته الاقتصادية في المستقبل القريب، والتي استندت على ثلاث ركائز:

---

(١) يستعير المؤلف هنا مصطلح "الصفائح التكتونية" من علم الجيولوجيا، ليقصد التغييرات الهيكلية في البُنَى العميقة للاقتصاد، والتي تتجاوز مجرد التغييرات السطحية الهامشية، ومجرد حقنه بتدفقات مالية ونقدية. (المترجم).

(2) Interviews, December 29, 1999 and July 7, 2001.

١- سيركَّز تخصيص الموارد على أولوية احتياجات الدفاع

٢- استمرار الحفاظ على وتيرة معقولة للتنمية

٣- استمرار الدعم وسياسة ضمان التوظيف الحكومية للخرِّيجين.

وتم تغيير الفريق الاقتصادي في مارس ١٩٦٨م، فأُستُقدم سعيد جاب الله كوزيرٍ للتخطيط، ومع ذلك شدَّد الدكتور عبد العزيز حجازي على أن الرئيس ناصر لم يغلق الباب أمام إجراء تحول في السياسة الاقتصادية، ومنذ ١٩٦٩م خصوصًا، بدأ الرئيس يتساءَل بجدية عن أداء القطاع العام[1].

وبعد ١٩٧٣م، طلب الرئيس السادات من مستشاريه الاقتصاديين إعداد ورقة عن آفاق المستقبل والخيارات المتاحة أمام مصر، وحينها كان الإجماع بين المستشارين على حاجة مصر لاقتصاد مختلط بشكل أكبر.

لكن بالطبع كانت هناك بعض الأصوات المعارضة، منها مثلًا عزيز صدقي (وزير الصناعة والبترول والتعدين) أحد أبرز مُعارضي سياسة "الانفتاح"، كما تدفقت تعليقات أخرى بشكلٍ غير منظم، ووفقًا لكُلٍّ من دكتور حجازي ودكتور إسماعيل صبري عبد الله، لم يَقُم مجلس الوزراء بأية مناقشة منظمة لتغييرات جوهرية في الاستراتيجيَّة الاقتصادية، واستمر الدكتور حجازي في التأكيد على أن سياسة الباب المفتوح كانت مُستهدفة بشكلٍ أكبر كـ "برنامج تعزيز استثمار" أكثر منها خطة لبناء اقتصاد حر.

وقد ازدادت المشاعر المؤيِّدة لتغيير السياسات الاقتصادية الاشتراكية بين مستشاري الرئيس السادات، لكن ظلَّت مناقشات مجلس الوزراء بشأن الإصلاح تفتقد للحماس، ومع ذلك برز عدد من الحجج المُهمَّة في مضابط ولقاءات الاجتماعات الوزارية، وقد حدد الدكتور حجازي النقاط التالية باعتبارها الأكثر أهميةً:

١- كانت معظم الصادرات المصرية لأوروبا الشرقية، بينما معظم الواردات (بما فيها القمح والمواد الغذائية الأخرى) من الغرب، وقد أدت حالة عدم التوازن هذه لنقصٍ حادٍّ في العملة الصعبة، وكان لا بد من معالجته، حتى لو

---

[1] كان الدكتور حجازي وزيرًا للمالية أعوام ١٩٦٨-١٩٧٢م، وللمالية والتجارة الخارجية أعوام ١٩٧٣ - ١٩٧٤م، ورئيسًا للوزراء أعوام ١٩٧٤- ١٩٧٥م، وقد التقيته في ٢٨ ديسمبر ١٩٩٩م، وفي ١١ يوليو ٢٠٠٠م، وفي ٤ يوليو ٢٠٠١م.

لم تكن مصر تعاني بشكل مستمر ضغوطًا على ميزان المدفوعات؛ ومن ثَمَّ مكشوفة على الصدمات الخارجية.

٢- كانت التكنولوچيا التي حصلت عليها مصر من الكتلة السُّوڤييتية متوسطة التطور، ولكي تصبح مصر قادرة على المنافسة دوليًا؛ فلابد أن تحصل على مزيد من التكنولوچيا من الغرب، وما لم يتم الحصول على تمويل من مكانٍ ما بشروط مناسبة؛ فإن الحصول على هذه الواردات سيُفاقم مشكلة العملة الصعبة.

٣- بعد اجتماع نيكسون - بريچنيف في مايو ١٩٧٢م، بدا واضحًا أن السُّوڤييت بسبيل الانفتاح على الاستثمار الغربي وأن هناك احتماليَّة أن يؤدي هذا لتقارب سياسي بين القوتين العظميين، وخشي صناع السياسات المصريون أن يكون الدعم السُّوڤييتي لمصر من ضحايا هذا الانفراج؛ فكانت وجهة نظر المستشارين أنه "يجب ألا نضع كل البيض في سَلَّة واحدة"، وأوصوا بأن تقوم مصر بالانفتاح بنفسها على الغرب.

وسعيًا لهذا التنويع، ألغت مصر مشروعين مهمين مع الاتحاد السُّوڤييتي (استيراد ٥٠٠ ألف نول نسيج ومشروع فوسفات)، وحاولت الحصول على معدات رأسمالية من مصادر غربية.

٤- أصبحت مصر وقتها أكثر استعدادًا للتجارة مع الغرب؛ حيث - وهنا نوع من المفارقة - خلقت المعاملات التجارية مع الكتلة السُّوڤييتية جيلًا جديدًا من رجال الأعمال الذين كسبوا المال ومهارات العمل من تجارة الاستيراد والتصدير مع الاتحاد السُّوڤييتي، وسيحل هذا الجيل الجديد محل رجال الأعمال السابقين، الذين تم القضاء عليهم إلى حَدٍّ كبير خلال فترة التأميم.

٥- بعد زيادة أسعار النفط عام ١٩٧٣م، حصل العديد من الدول العربية على قدر معتبر من الثروة، وبالنظر للتضحيات التي قدمتها مصر من أجل القضية العربية؛ يجب أن يكون ممكنًا إيجاد طرائق ما لترجمة هذه الثروة الإضافية لاستثمار في مصر، فضلًا عن أن ما يُقدَّر بمليونَيْ مصري كانوا يعملون في هذه البلدان العربية، وإن كان الجزء الأكبر من مدخراتهم أُودع بالغرب بدلًا من إعادته لمصر، إلا أنه يمكن استغلال هذا المورد المحتمل.

كان الهدف المباشر لورقة أكتوبر هو تأسيس آليَّة لتشجيع تدفق رؤوس الأموال من البلدان العربية وإعادة المبالغ الإضافية من مدخرات المصريين العاملين في هذه البلدان إلى مصر، ووفرت هذه الاعتبارات الحوافز لسَنِّ القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤م، الذي مهَّد الأرض للاستثمار العربي والأجنبي.

وكمقياس لنجاح السياسات في جذب رؤوس الأموال، أشار الدكتور حجازي للدراسات التي أُجريت برعاية مجلس الوزراء، والتي حسبت أنه بين عامَيْ ١٩٧٤ و١٩٩٠م زادت التحويلات الرأسمالية بفضل سياسة الباب المفتوح بنسبة ٦٥% تقريبًا، كما قدَّرت هذه الدراسات أن قُرابَة ٧٥% من هذه التحويلات أتت من المصريين الذين كانوا سابقًا يستثمرون أموالهم في الخارج، وعادوا لاحقًا إلى مصر، و١٥% منها أتت من الدول العربية (كانت التوقعات أعلى من ذلك، لكن تمت مقاطعة مصر بسبب اتفاقية السلام مع إسرائيل) وقُرابَة ١٠% من الدول الأوروبيَّة.

وكان مما خفَّف تطبيق استراتيجيَّة "الباب المفتوح" جزئيًا؛ أن عددًا من الوزراء الأساسيين ظل معارضًا للاتجاه الجديد أو كانوا مُتحوِّلين قليلي الحماسة، وقد انعكس عدم الوضوح في مجلس الوزراء بشأن القناعة بالمسار الذي يجب اتباعه، في محاولة تصوير هذه السياسات عبر سنوات عديدة، في التصريحات الرسمية، باعتبارها متوافقة مع الاشتراكية، وتقدم المناقشة في وزارة التخطيط (1977 b: 7-13) مثالًا جيدًا، حيث ذكر دسوقي (١٩٨٢: ٧٥) أنه فقط عام ١٩٧٩م شعر الرئيس السادات بأنه قادر أخيرًا على إخبار ممثلي الصناعة والتجارة أن الرأسمالية لم تَعُد جريمة في مصر.

وربما تفسِّر هذه الوقائع لماذا لم تتطور التدابير الأخرى الضرورية لدعم استراتيجيَّة متكاملة للَبْرلَة الاقتصاد، كما أن هناك أدلة أخرى على أن المديرين الاقتصاديين للبلد كانوا يعتبرون عِلَلها الاقتصادية قصيرة الأَجَل لا هيكلية؛ وبالتالي يمكن علاجها بسرعة بضخ موارد مالية، وهو أيضًا ما يفسِّر التركيز على استهداف الأموال العربية، التي من المُرجَّح إمكانية تعبئتها بشكل أسرع من غيرها من المصادر، مع ضعف احتماليَّة مطالبتها مصر بتغييرات مُؤسَّسيَّة وغير مُؤسَّسيَّة.

وهكذا فرغم الخطاب الاستراتيـچـيّ حول استراتيچيَّة الانفتاح، كان صُنَّاع السياسات يعتقدون أنه: "في أوائل ١٩٧٥م كانت أزمة الاقتصاد المصري أزمة مؤقتة، ناتجة عن نقص في السيولة وعجز في ميزان المدفوعات... ومن هذا المنطلق، كان منطقيًا أن تتركَّز الجهود على البحث عن موارد سائلة من الخارج من دون تغييرات في الهيكل الاقتصادي المحلي والسياسة العامة"(١).

لذلك ليس من المستغرب أنه في السنوات التالية مباشرةً على ورقة أكتوبر، كان يُنظر للمشكلة الاقتصادية باعتبارها مشكلة استقرار، تُعالج بإجراءات إدارة الطلب، واستمر الأمر على ذلك الحال حتى تفاقمت العجوزات وارتفع الدَّيْن وحلّق التضخم؛ ليبدأ الاعتراف بحتمية الإصلاح الهيكلي، كما وضَّحت الخُطَّة الخَمْسيَّة لأعوام ١٩٧٨ - ١٩٨٢م: "ركَّزت السياسات الاقتصادية حتى وقت قريب على المساعدات الخارجية وخفض الإنفاق، بدلًا من ضبط وإعادة تنظيم الهيكل الاقتصادي للمجتمع"(٢).

وربما أفزعت النتائج الفورية لسياسة الباب المفتوح أعتى مؤيديها، فكانت النتيجة الأولى والأكثر مباشرةً هي التَّوسُّع السريع في الاستهلاك، الذي زاد من ٦٣% من الناتج المحلي الإجمالي عام ١٩٧٣م، إلى ٧٥% منه عام ١٩٧٥م، كما تضاعف الواردات بين السنتين أربع مرات تقريبًا؛ لتزيد نسبتها من قُرابَة ١٠% من الناتج المحلي الإجمالي إلى أكثر من ٣٠% منه، وكانت أكبر الزيادات في الورادات في السلع الاستهلاكيَّة (إلى حَدٍّ كبيرٍ بسبب ارتفاع أسعار كُلٍّ من القمح وزيادة الكميات المُستوردة بشكلٍ حاد) والسلع المُعمِّرة الاستهلاكيَّة، فزادت الأخيرة من ٠,٣% من الناتج المحلي الإجمالي إلى ١,٣% منه، ويشير كوبر (١٩٨٢: ١١٥) إلى أنه في عام ١٩٧٥م، استوردت مصر سيارات وأجهزة تليفزيون وثلاجات أكثر مما استوردته في الأعوام الأربعة السابقة، مُعلقًا بأن "التجارة أصبحت بحق نقطة ارتكاز اللَّبْرلَة".

ويرى واينباوم (١٩٨٦: ٤٠-١) أن مكاسب مصر من النقد الأجنبي "تم استنزافها بشدة في الورادات، التي كان معظمها سلعًا فاخرة"، وذكر أن حصةً كبيرةً من القروض التجارية الأمريكية منخفضة الفائدة ذهبت لمستوردين

---

(1) Ministry of Planning (1977a: 5).

(2) Ministry of Planning (1977a: 5 - 6).

مصريين، "كان الكثير منهم سماسرة غير مفيدين ولا ضروريين قاموا بإعادة بيع ما اشتروه من سلع للحكومة المصرية".

وقد تم تحذير الرئيس السادات من نتائج اللَّبْرلَة شديدة السرعة، فقد أعربت عدة جهات خاصة ورسمية عن مخاوفها من الطريقة التي نُفذت بها سياسة الباب المفتوح، ورفضها الكاتب الشهير أحمد بهاء الدين واصفًا إياها بـ "انفتاح السَّدَاح مَدَاح"، في تلاعبٍ بالكلمات يعني بالإضافة للمعاني القاموسية، حالة من الارتباك التام، لا تقتصر على مجرد باب مفتوح، بل حالة التسيُّب التام بلا نوافذ ولا جدران ولا حدود من أي نوع.

وكان رئيس وزراء السادات، دكتور حجازي، قد لفت الانتباه إلى تجربة المملكة المتحدة بعد الحرب العالمية الثانية، وشرح للرئيس بالتفصيل كيف أن اقتصاد ما بعد الحرب يجب أن يُعاد بهدوء إلى الحالة العادية، ورأى الدكتور حجازي أن الموقف في مصر بعد حرب أكتوبر ١٩٧٣م يحتاج لتخفيفٍ حَذِرٍ للقيود على الاستهلاك، فيما يتم في الوقت نفسه تشجيع حركة الموارد نحو الاستثمار المدني وزيادة الإنتاجية.

ومع ذلك طالبت مجموعة أخرى من أعضاء مجلس الوزراء بزيادة فورية في الاستهلاك لتعويض السكان عن سنوات الحرمان قبل حرب أكتوبر، وقال الدكتور حجازي إنه كلما حاول وضع بعض الفرامل على زيادات الاستهلاك، خلق منافسوه في مجلس الوزراء مظاهرات في الشوارع ضد الإجراءات المقترحة [1]، ولم يكن الرئيس السادات مستعدًا لأية مخاطرة بإمكانية حدوث قلق سياسي، وانحاز لفصيل "عوائد السلام الفورية" في الحكومة.

وهكذا في مُنعطفٍ حاسمٍ في تاريخ مصر الاقتصادي، تزاوجت الديناميات الداخلية للحكومة مع تفضيل الرئيس للاختيار السهل؛ لتجعل من المستحيل الحدَّ من الشراهة الاستهلاكيَّة؛ خصوصًا شراهة الفئات ذات الدخول المرتفعة (باعتبارها الفئات ذات القوة الشرائية).

---

[1] وصف الدكتور حجازي كيف سار بعض المتظاهرين خلف شعارات دفع بها المنشقون في الحكومة، مثل: "حجازي بيه يا حجازي بيه، كيلو اللحمة بقى بجنيه"، و "حكومة حجازي؟ ولا حكومة النازي؟".

الفصل الثانى

التنمية الاقتصاديَّة وصنع السياسات خلال الفترة ١٩٧٣-١٩٨٧م

تُرى، ماذا كان تأثير الاستراتيجيَّة الاقتصادية الجديدة؟ وكيف كان أداء الاقتصاد في العقد التالي على حرب ١٩٧٣م؟

نجد إجابة السؤال الثاني أسهل من إجابة الأول؛ حيث يصف إكرام (١٩٨٠) وحندوسة (١٩٩٠) المجالات التي تحسَّن فيها الأداء الاقتصادي بشكل كبير، فبلغ متوسط نمو الناتج المحلي الإجمالي في الفترة ١٩٧٥ - ١٩٨٦م أكثر من ٩% سنويًا بالقيَم الحقيقية، وحتى في مواجهة معدل نمو سكاني سنوي بلغ ٢,٨% في الفترة نفسها تقريبًا ١٩٧٦ - ١٩٨٦م، زاد الدخل الحقيقي للفرد بمتوسط ٦% سنويًا، أما معدل الاستثمار فتضاعف من ١٣,٧% من الناتج المحلي الإجمالي عام ١٩٧٣م، إلى ٢٨,٧% منه عام ١٩٨٥م، وهو النمو الذي توازى مع زيادة إجمالي المدخرات المحلية من ٨,٣% من الناتج المحلي الإجمالي إلى ١٧,٨% منه في العامين المذكورين.

كما تحسّنت المؤشرات الاجتماعية، فانخفض العدد المطلق للأُسَر الريفية الفقيرة من ٥١% في أوائل السبعينيَّات إلى ٣٠% في أوائل الثمانينيَّات، وانخفض معدل وفيات المواليد من ١١٧ في الألف إلى ٩٣ في الألف، وزاد العمر المتوقع عند الميلاد من ٥٠ إلى ٥٨ عامًا، وارتفع متوسط نصيب الفرد من السعرات الحرارية من ١٠٠ إلى ١٢٨% من المُتطلَّبات الدنيا القياسية، وزادت نسبة الالتحاق بالمدارس الابتدائية من ٧٢ إلى ٧٨%.

ومع ذلك لا ترجع هذه التحسُّنات إلى تَغيُّرات السياسات المرتبطة بالانفتاح سوى بشكل ضئيل، فمعظم ذلك الانبعاث الاقتصادي كان نتاجًا لتشكيلة من الأحداث العارضة التي مَكَّنت مصر من الوصول لموارد أكبر بكثير؛ ما جعل ممكنًا الزيادة المتزامنة في الاستثمار والواردات، سواءً واردات الاستهلاك أو السلع الوسيطة التي سمحت بالاستغلال الكامل للقدرات الإنتاجية القائمة.

لكن ظلّت القضايا الهيكلية قائمةً دون معالجة، فغابت السياسات التي كان من شأنها زيادة التنافسية أو العقلانية الاقتصادية للقرارات بتصحيح إشارات الأسعار المُشوَّهة، كما لم يكن هناك سعي لإجراء تغييرات مُؤسَّسيَّة تخفض تكاليف الصفقات؛ فقد أدت زيادة الكعكة الاقتصادية الناتجة عن التدفقات العارضة للموارد (صادرات النِّفْط وإيرادات قناة السويس وتحويلات العاملين بالخارج ومكاسب السياحة والمساعدات الخارجية)، إلى التغطية على المشكلات الخطيرة في البنية الاقتصادية.

ويجادل بروتون (١٩٨٣: ٦٨٢) بأن مكاسب العملات الأجنبية لم تقدم سوى القليل لتحسين إنتاجية الاقتصاد المصري "الحقيقي"، وأن تراخي القيود على النقد الأجنبي مَكَّن الحكومة من تجنُّب اتخاذ القرارات الصعبة التي كانت ضرورية لرفع كفاءة استخدام الموارد، لكن أصبحت التكلفة التي يتحملها الاقتصاد نتيجة هذه المشكلات الهيكلية ملحوظة بعد ١٩٨٢م بشكل خاص، عندما أدى انخفاض أسعار النفط إلى انخفاض مكاسب العملات الأجنبية، لكن استمر سعر الصرف المُبالغ فيه وتشوُّهات الأسعار في دعم الانحياز للسلع غير الاتِّجاريَّة.

ويؤكد بعض المعلقين أن النمو المفاجئ في مكاسب العملات الأجنبية أدى إلى خلقِ شكلٍ ما من أشكال "المرض الهولندي Dutch disease"، وتتنبَّأ نماذج المرض الهولندي بأن تدفقًا كثيفًا للنقد الأجنبي (الناتج عمومًا عن زيادات في الموارد الأوَّلية أو أسعار صادرات الموارد الطبيعية) يمكن أن يسبب ضغوطًا تضخمية على سعر الصرف ويُضعف القدرة التنافسية للصادرات الصناعية؛ خصوصًا وأنه لم يَعُد ضروريًا في هذه الحالة تخصيص وسائل الإنتاج لكسب العملات الأجنبية، حيث يمكن للإيرادات من تحويلات العاملين بالخارج والمساعدات الأجنبية والنفط أن تؤدي لأثرٍ مشابه، وقد قيل وقتها أن هذه الزيادة

المفاجئة في الموارد خلال هذه الفترة أدت بشكل خاص إلى تدمير تنافسية الصناعة المصرية.

لكن توجد رؤية بديلة لكوتينت (٢٠٠٣) الذي يرى أن سلوك القطاع الصناعي خلال هذه الفترة يمكن تفسيره بشكل أفضل بآليَّة "تخصيص المواهب"؛ فالطفرة التي شهدها الانفتاح خلقت بيئة سياسية - مُؤسَّسيَّة جعلت أنشطة السعي للرِّيع أكثر ربحيةً من النشاطات الإنتاجية؛ ومن ثَمَّ جذبت أفضل المواهب إلى الأولى.

وهكذا نجد أنه انطلاقًا من أيٍّ من التفسيرين، أدى توافر كميات كبيرة من الموارد غير المرتبطة بإنتاجية الاقتصاد إلى خلق تشوُّهات خطيرة في هيكل الحوافز.

وقد نما الناتج المحلي الإجمالي بسرعة خلال الفترة ١٩٧٤ - ١٩٨٧م، لكن يُفضَّل تقسيم هذه السنوات لفترتين فرعيتين؛ لأن هناك اختلافاتٍ مُهمَّةً كامنة خلف هذا النمو.

ففي الفترة الفرعية الأول (١٩٧٤ - ١٩٨١م) بلغ متوسط معدل النمو ٩% سنويًا، واستند إلى تشكيلة من ثلاثة أحداث، أولها عودة حقول النِّفْط وزيادة أسعاره عالميًا بين عامَيْ ١٩٧٣ و١٩٧٩م بما زاد مكاسب مصر من النقد الأجنبي، حيث استأنفت حقول النفط الأساسية في خليج السويس الإنتاج بعد حرب ١٩٧٣م، ووصلت إيرادات صادرات النفط عام ١٩٨١م إلى ٣٠١٣ مليون دولار، مُقارنةً بـ ٤٤,٨ مليون دولار عام ١٩٧٢م، وللمقارنة كان النفط يمثل عام ١٩٧٤م أقل من ٣% من الناتج المحلي الإجمالي، و١١% من الصادرات، وأقل من ١% من إيرادات الحكومة، لكنه وصل عام ١٩٨١م إلى قُرابَة ١٣% و٥٩% و٢٠% في كُلٍّ منها على التوالي.

في الوقت نفسه، انخفضت الصادرات غير النفطية؛ لأن الطلب الناتج عن الدخول النفطية المتصاعدة والحالة المالية التَّوسُّعية حوَّلت السلع من السوق الخارجية إلى السوق المحلية، وهكذا انخفضت صادرات القطن بنسبة ٥٠% بالأسعار الثابتة عبر الفترة ١٩٧٤ - ١٩٨١م، والمنسوجات بنسبة ٤٠%، والسلع المُصنَّعة ككل بنسبة ٤٦%؛ وكانت النتيجة ارتفاع معامل جيني لتركُّز

الصادرات من ٠,٤٤٢ إلى ٠,٤٨٣ (تشير القيمة ١,٠ إلى التركُّز الأقصى)، ما يشير إلى زيادة انكشاف مكاسب الصادرات للصدمات الخارجية.

أما ثاني الأحداث فكان الزيادة الكبيرة في القوة الشرائية التي وفرتها إيرادات النفط لمنتجيه العرب، والتي خلقت طلبًا هائلًا على العاملين المصريين في المجالات كافةً، وهو ما لم يخفف فقط من وطأة مشكلة البِطالَة في مصر، لكن أدى أيضًا إلى تدفق كبير جدًّا للتحويلات من هؤلاء العاملين المغتربين، فارتفع تدفق التحويلات من ١٨٩ مليون دولار عام ١٩٧٤م، إلى ٢٨٥٥ مليون دولار عام ١٩٨١م.

فيما كان الحدث الثالث هو التصاعد السريع في المساعدات الخارجية، فزادت الدول العربية، التي كانت قد قدمت بالفعل دعمًا مهمًا، برامج مساعداتها، وكان الأثر المباشر لذلك هو تشكيل هيئة الخليج لتنمية مصر (وتشمل السعودية والكويت وقطر والإمارات) في أبريل ١٩٧٦م، والتي سرعان ما صرفت قُرابَة مليارَيْ دولار لدفع ديون مصر قصيرة الأَجَل، وللسماح لها بمزيد من حرية استيراد السلع الاستهلاكيَّة والوسيطة.

كما بدأت الدول الغربية الرئيسة (خصوصًا الولايات المتحدة) واليابان، كجزء من دعمهم للاتجاه نحو السلام في الشرق الأوسط، برنامج مساعدات اقتصادية ضخمة لمصر، وسَرْعان ما تم بناء خط أنابيب كبير من المعونات، حتى بلغ إجمالي مدفوعات القروض والمِنَح الرسمية لمصر عام ١٩٨١م مبلغ ١٦٠٢ مليون دولار، أو ٧% من الناتج المحلي الإجمالي.

ورغم تخفيف هذا الطوفان من الأموال من وطأة قيود النقد الأجنبي بشكل جذري، فإنه لم يفعل شيئًا لضمان استخدام الموارد بشكلٍ أكثرَ فاعلية، وكما لاحظ أوين وباموك (١٩٩٨: ١٣٧) أنه "بمجرد أن وجد النظام نفسه يمتلك أرصدةً ضخمةً من الأموال في نهاية السبعينيَّات، حتى تبخرت الضغوط كافةً لإصلاح القطاع العام"؛ ومن ثَمَّ لم يبدأ الإصلاح الهيكلي الجدي قبل التسعينيَّات.

وقد كانت الفترة اللاحقة مباشرةً على سياسة "الباب المفتوح" صعبة بشكل خاص على صنَّاع السياسات، الذين كانوا قليلي الخبرة في إدارة اقتصاد سوق،

وحتى مع تمَكُّنهم من الحصول على دعم تحليلي من مؤسسات كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، إلا أنه كان من المُتوقَّع حتمًا وجودُ بعضٍ من الحذر في العلاقة بين السلطات المصرية والوكالات المانحة، وقد عبَّر الوزراء المصريون مرارًا عن رأيهم بأن المستشارين الخارجيين لا يفهمون تمامًا الوضع المصري وغير واقعيين في توقعاتهم؛ خصوصًا فيما يتعلق بوتيرة تنفيذ الإصلاحات.

كما كان هناك أيضًا شعور بأن الوكالات الدولية يمكن أن تكون محدودة الحساسية، كما قال أحد الوزراء "إنهم متلهفون للغاية لإعلان الجريمة وإصدار الحكم بالعقوبة"، وقد انطبقت هذه الملاحظات بشكلٍ أكبر على صندوق النقد والبنك الدولي، بينما كانت الوكالة الأمريكية تبدو أكثر حذرًا في الضغط لأجل الإصلاحات الاقتصادية؛ لأن عملها كان، بشكل واضح تمامًا، يتعلق بتقديم الدعم المالي مقابل الموقف السياسي.

من جانبها، عبَّرت المؤسسات المالية الدولية IFIs عن خيبة أملها مما وصفته تهذيبًا بـ "الفرص الضائعة"، فبالنسبة إلى هذه المؤسسات، كان يبدو أن السلطات المصرية توافقها في تحليلها للمشاكل، لكنها لا ترغب في اتِّباع السياسات المطلوبة، "إنهم (أي المصريون) يريدون ببساطة إلغاء العقوبة وليس الحكم"، كما ذكرت مضابط صندوق النقد.

ولأسباب متنوعة، كان البنك الدولي مُقيَّدًا في الضغط لأجل إصلاحات واسعة النطاق، فأكثر من ٨٠% من إقراض البنك لمصر في ذلك الوقت كان لأجل مشروعات محددة، وهذا النوع من الدعم المالي سمح للبنك فقط باقتراح شروط خاصة بهذه المشروعات المحددة وأحيانًا بالقطاعات التي تقع ضمنها هذه المشروعات، لكنها لا تمنحه مجالًا كبيرًا لاشتراطات على مستوى الاقتصاد كله، فضلًا عن أن البنك الدولي كان واقعًا بالفعل تحت وابلٍ من النقد بسبب دوره في قضية السد العالي بأسوان؛ ما جعل البنك حريصًا على تقليل الاحتكاك لأقل درجة ممكنة عند عودته لإقراض مصر عام ١٩٧٣م.

ولذلك؛ ظل صندوق النقد، من بين المنظمات الدولية وثنائية الأطراف، الأكثر نشاطًا في اقتراح شروط لسياسة الاقتصاد الكُلِّي.

وهكذا كان الاقتصاد السياسي لصنع القرار أثناء هذه الفترة قصة تفاعل بين رؤى الحكومة المصرية والمانحين الثنائيين والوكالات متعددة الأطراف، وقد سلَّطت تقارير البنك الدولي وصندوق النقد لهذه الفترة الضوء على ثلاث نقاط ضعف في الإدارة الاقتصادية المصرية:

أولًا: خلَّفت الفترة الطويلة للسيطرة الاشتراكية والتوجيه المركزي عددًا قليلًا من المسئولين الكبار في المناصب العليا ممن كانوا مرتاحين بشكل كامل للعمل باقتصاد السوق، فلم يكن هناك أشخاص مؤهلون بشكلٍ كافٍ للنصح بسياسات لإدارة اقتصاد مختلف.

ثانيًا: كان تنسيق السياسات بين مختلف الوزارات غير مُرضٍ، وفي أكثر من مناسبة اقترحت الوكالات الدولية إنشاء وحدة ضمن سكرتارية رئيس الوزراء لتنسيق السياسات الاقتصادية.

ثالثًا: ربما كنتيجة للعيبين الأوَّلين، لم تتمكن مصر من رسم استراتيجيَّة اقتصادية واضحة، ومال تفكيرها وممارساتها لأن يكونا ردود أفعال أكثر منها مبادرات[1].

ومن وجهة نظر المنظمات الدولية، أدت هذه العيوب إلى حالة دفاعية في الاستجابات المصرية لتوصيات المانحين، وجعلها تميل لجعل المفاوضات أكثر صعوبةً مما يتطلب الأمر، فقد برزت القضايا والمشكلات الاقتصادية ذات الأبعاد السياسية مبكرًا بمجرد انفتاح مصر على الغرب، وسلَّطت الضوء على آثار نقاط الضعف السابقة، كاندلاع انتفاضة الخبز في يناير ١٩٧٧م - كنتيجة لمقترحات السياسات التي قدمتها تلك المنظمات الدولية - التي لا يزال صداها يتردد لدى صنَّاع السياسات حتى اليوم؛ ولهذا ربما يكون من المفيد النظر خلف الكواليس في الاقتصاد السياسي للقرارات التي تؤدي إلى مثل هذه الحادثة، وديناميات عملية صنع السياسات.

---

(١) اشتهر عن الخبراء الدوليين وصف السياسات المصرية بأنها يغلب عليها منطق "From hand to mouth"، ولا نوافق على الرأي التبسيطي للتقارير السابقة والمؤلف على أن العيبين المذكورين، أو الإشكالات الإيديولوجية والقصورات الإدارية عمومًا، هي السبب الحقيقي في غلبة هذا المنطق، بل يكمن السبب العميق في اعتقادنا في بنية اقتصادو - سياسية تتعلق بمصالح البيروقراطية وشبكات الأعمال المحيطة بها ضمن نمط الدولة الكوربوراتية والرأسمالية المحاسيبية عمومًا، وهو ما يتطلب بحثًا مستقلًا لسنا في محل تناوله. (المترجم).

فقد احتاجت مصر لتدفقات كبيرة من الأموال الخارجية، وكان صندوق النقد والبنك الدولي المرشحين الرئيسين لتوفير هذه الموارد، ومع ذلك كان تحويل الموارد من هذه المؤسسات مصحوبًا بشروط سياسية، وعمومًا، فالمنطق أنه في غياب بعض الصدمات التي لا مفر منها، يستمر مأزق البلد نتيجة لضعف السياسات.

ولذلك كان يُوصَى بمجموعة سياسات جديدة لانتشال البلاد من مشاكلها، فصندوق النقد يفرض شروطًا على نطاق الاقتصاد مقابل إقراضه؛ لأنه مسئول عن مساعدة البلدان في الحفاظ على توازنها الاقتصادي الكُلِّي، وبطبيعة الحال، من المحتمل أن تؤدي هذه السياسات التي يوصى بها لمزيد من التقشف والمصاعب، قبل أن تبدأ الأمور بالتحسن، لكن من الوجهة الواقعية لا يحقق أي سياسي المجد بفرض التقشف، حتى ولو كان تقشفًا في الأَجَل القصير فقط.

وسرعان ما واجه مجلس الوزراء بعد فترة وجيزة من إعادة تنشيط العلاقات بين مصر والمؤسسات المالية الدولية، المشكلة الكلاسيكية المتعلقة بكيفية الحصول على أكبر قدر ممكن من الموارد من الصندوق مع تقليل الشروط السياسية المصاحبة لأقل درجة ممكنة [1].

وقد ركَّز صندوق النقد، خلال معظم الفترة ١٩٧٥ و١٩٧٦م، على عجز الموازنة؛ وخصوصًا تكاليف الإعانات المعيشية، وكان شرطه الرئيس للموافقة على البرنامج هو خفض الدعم، وقد قاوم المصريون هذه الوصفة، لكن بحلول يوليو ١٩٧٦م كان وضع الموازنة قد تدهور لمدًى أصبح معه مستحيلًا للبلد أن يصمد أكثر، وأصبح معروفًا في القاهرة أن مصر على وشك التوقيع على اتفاق مع الصندوق، كما كان معروفًا أن هناك خلافاتٍ جوهريةً في مجلس الوزراء حول مزايا استكمال الاتفاق، وقيل أن وزارة الاقتصاد تميل لتوقيع اتفاق، بينما كان لدى بعض الوزارات الأخرى، كالمالية خصوصًا، تحفُّظات قوية.

وكان موقف وزارة الاقتصاد يقوم على ثلاثة اعتبارات رئيسة، أولها حاجة مصر لموارد من الصندوق لسد الفجوة في موازنة البلد، وثانيها تصوُّر الوزارة أنه بتشجيع السياسات التي يوصي بها الصندوق، تستطيع مصر أن تحقق تقدمًا

---

[1] وهى ليست معضلة كبيرة، راجع قول چان بابتيست كولبير (١٦٦٥) المدير المالي للملك لويس الرابع عشر ملك فرنسا، في تريب (١٩٧٠)، "إن فن الضرائب هو مهارة نتف الإوزة للحصول على أكبر كَمٍّ من الريش بأقل قدر ممكن من الزبيط".

أسرع في تقليل اعتمادها على الموارد الخارجية؛ وبالتالي تكون قادرة على التقليل من انكشافها على المانحين الخارجيين (حتى ولو كانت ستستمر في الأَجَل المتوسط بالطبع، في الاقتراض من الصندوق)، أما ثالثها، فهو شعور الوزارة بحاجة مصر للحصول على "شهادة حُسْن إدارة" من الصندوق؛ لإعادة طمأنة المستثمرين الأجانب؛ كون الاستثمار الأجنبي يفضل اقتراض مصر من الخارج.

بينما أكَّدت وزارة المالية على مجموعة مختلفة من المخاوف، ففي رأيها تؤثر شروط الاتفاق سلبًا على النمو، وتؤثر بقسوة على القطاعات الأفقر من المجتمع، كما تسبب للحكومة مشاكل سياسية، وكانت ترى أنه يمكن علاج عجز الموازنة تدريجيًا بالتخلص من الإعانات الأقل منطقيةً، وبخفض بعضها الآخر بشكل تدريجي، مع زيادة العوائد بتحسين كفاءة الإدارة الضريبية، وكان الوزير، دكتور أحمد أبو إسماعيل، قد أشار إلى أن هذه العملية كانت قد بدأت بالفعل: فقد أُلغي الدعم على الحلاوة، والذي كان يبلغ ٤٥ مليون جنيه، كما خُفضت فاتورة الدعم عمومًا بقُرابَة ١٨٥ مليون دولار.

من جانبه كوزير للاقتصاد كان دكتور زكي شافعي متحمسًا لتقليل انكشاف مصر على الضغوط الخارجية؛ فكانت القضية عنده هي تحقيق هذا الهدف مع التقليل من المخاطر على استقرار البلاد لأقل درجة ممكنة.

فيما جادل دكتور أبو إسماعيل لاحقًا، أنه بعد ١٩٧٣م اتخذت مصر خيارًا سياسيًا بالتوجُّه عمدًا في سياستها الخارجية نحو بلدان أقوى اقتصاديًا من الاتحاد السُّوفييتي، وأن هذه البلدان كانت مستعدة لدعم إعادة هيكلة متزنة لسياسات ومؤسسات مصر، ومن وجهة نظره، سيكون من غير المسئول من صانع السياسات المصري ألا يطلب من هذه البلدان المساعدة؛ حتى يتحقق التغيير المنشود بوتيرة مقبولة اجتماعيًا، كما أعرب عن شكوكه عمَّا إذا كانت مجموعة سياسات الصندوق ستشجع فعليًا الاستثمار الأجنبي؛ فمن غير المُرجَّح أن يشعر هؤلاء المستثمرون بكثيرٍ من الحماس مع حدوث هذه "الثورة" (كما وصفها)، التي حدثت بعد الخفض المفاجئ لإعانات الغذاء[1].

---

(١) في مقابلة في ٥ يوليو ٢٠٠١م، أعاد الدكتور أبو إسماعيل التأكيد على أنه أخبر ممثلي الصندوق عام ١٩٧٥م مرارًا أنه ستحدث "ثورة" في مصر لو قُبلت مُقترحاتهم بخصوص الإعانات، وأكد سروره بعدم قبول مجلس الوزراء بشروط الصندوق.

يعكس هذان الموقفان تقييمين مختلفين لأثر مقترحات الصندوق على الاقتصاد وللإجراءات التي يتعيَّن اتخاذها للتعامل مع مشاكل الموازنة، ومع ذلك لم تبقَ نقاشات مجلس الوزراء حول هذه القضايا ضمن الإطار الاقتصادي، فقد عرض عليَّ الدكتور أحمد أبو إسماعيل ووكيل وزارته مُسوَّدة خطاب سياسات من الصندوق لتوقِّعه مصر، وسألوني عمَّا إذا كانت الشروط تبدو معقولة، أو ما إذا كان ينبغي على مصر أن تضغط على الصندوق لإجراء تعديلات؛ خصوصًا على السقوف الائتمانية وسعر الفائدة والإجراءات المُتوقَّعة بخصوص الإعانات.

وقد كانت وزارة المالية كذلك مهتمة ببحث ما إذا كان من الأفضل أن يتم التعامل مع تعديل سعر الصرف بتنفيذ خفض شامل لقيمة الجنيه، أم بالتحوُّل لأسعار صرف مزدوجة كنظام أكثر ملاءَمةً لمصر، وكانت الفكرة أن أحد هذين السعرين سيكون مُخفضًا وأكثر مرونةً للصادرات، كالسلع المصنوعة، التي يُفترض كونها مرنة سعريًا، بينما يُحتفظ بالآخر للصادرات المعروف تقليديًا أنها أقل استجابةً لتَغيُّرات سعر الصرف.

وأجبت على استشارتي، بأن هذا الاتفاق أولًا بين مصر والصندوق؛ ولذلك ليس بوسع البنك الدولي أن يتخذ موقفًا مناسبًا بشأنه، كما انتقدت الرأي التبسيطي القائل بأنه ما دام الاقتراح صادرًا عن الصندوق، فهو بالضرورة ساذَج أو غير ملائم لمصالح مصر، وأضفتُ ثانيًا أني لا أرى كثيرًا من المزايا في نظام سعر الصرف المزدوج، فقد أظهرت الخبرة أن الضغوط التي لا يمكن مقاومتها ستتراكم سريعًا لنقل السلع إلى السعر الأكثر ملاءَمةً؛ لتخلق سعرًا وسيطًا؛ ليصبح النظام المزدوج بسرعة نظامًا مُتعدِّد الأسعار بشكل ميئوس منه، وقلت ثالثًا إنه لا يُنتظر فائدة كبيرة من تحليل مُسوَّدة سياسات لمجرد كشف ثغراتها، فمن الأجدى أن تقوم مصر بصياغة موقف متماسك يعكس أولوياتها الخاصة، مثل خفض الفقر وزيادة التوظيف، ما سيكون له تطبيقاته لأجل نمو الناتج المحلي الإجمالي الضروري لاستيعاب العمالة، ومستوى الاستثمار المطلوب لتحقيق هذا النمو، والسياسات التي ستخلق البيئة التي من المُحتمل أن تحفز هذا الاستثمار، كما تقوم بفحص أثر التخفيضات في معونات

الغذاء على الدخول الحقيقية للفقراء، وربما تكون مصر قادرةً على قبول تعديلات انتقائية للنظام، فيما تقاوم مقترحات الإلغاء الشامل أو التخفيضات العشوائية.

وقد اقترح بحث أجراه البنك نظامًا لدعم المجموعات الأفقر، بشكل يزيد دخولهم بقُرابَة ١٥%، حيث من المحتمل أن تؤدي التخفيضات بشكلها المُقترح بخطاب نوايا الصندوق إلى تدمير الأسر المنتمية للأطراف الدنيا من سُلَّم توزيع الدخل، فإذا قامت السلطات المصرية بتطوير رؤيتها الخاصة؛ فسيكون بمقدروها مقارنتها بتوصيات المنظمتين وتبادل الرؤى حول مزايا المدخلين المتنافسين.

وقد أفاد المسئولون بأنه تم التعجيل بوتيرة عمل جدول المفاوضات مع الصندوق؛ ما لم تُعطَ مصر الوقت الكافي لتطوِّر موقفًا شاملًا، وكان على مجلس الوزراء وضع اللمسات الأخيرة بعد ظهر ذلك اليوم، وعلى وزارتَي الاقتصاد والمالية تقديم تقييمهما المتناقضين لمقترحات الصندوق، وعلى مجلس الوزراء الفصل بين التقييمين.

وقد أدرك الدكتور أبو إسماعيل أن هناك حُجَجًا قوية لكُلٍّ من الموقفين، لكنه كان متخوفًا من أن يُركِّز النقاش حصريًا على التكاليف والعوائد الاقتصادية، بما قد يغيِّب القضايا المهمة حقًا، وقد عارضت وزارته مقترحات الصندوق؛ لأنها من المحتمل أن تسبب مشكلاتٍ سياسيةً خطرة للبلد، وحيث لا ينفصل المحتوى الاقتصادي لمقترحات الصندوق عن آثاره السياسية؛ فلابد من مناقشة الأخيرة بصراحة في اجتماع مجلس الوزراء.

وكانت لوزارة المالية ثلاثة تخوُّفات رئيسة:

أولًا: أظهرت حسابات وزارة التخطيط أنه من المُرجَّح أن ترفع حُزْمَة سياسات الصندوق أسعار المستهلك بنسبة ٣٠% على الأقل، (وقد راجع كُلٌّ من البروفيسور لانس تايلور من معهد ماساشوستس للتكنولوچيا، والبعثة الاقتصادية للبنك الدولي الحسابات، ووافقا عليها بشكل كبير)، فهل كان رئيس الوزراء مستعدًا للذهاب مع الحكومة لانتخابات خلال ثلاثة أشهر، مع زيادة ٣٠% في مستوى الأسعار؟

ثانيًا: كان إنجاز الرئيس السادات الأساسي هو تغيير تحالفات مصر من الكتلة الشيوعية إلى الغرب، وكان يُنظر للصندوق كمؤسسة غربية ستنعكس آثار سياساتها على البلدان الغربية، فلو رأى الجمهور هذه السياسات كسياسات إفقار للمواطن العادي؛ فسيتلاشى تأييد استراتيجيَّة الرئيس، فهل كان مجلس الوزراء مستعدًا لقبول مسئولية تقويض الاستراتيجيَّة الخارجية للرئيس؟

ثالثًا: بالنظر للمستوى المحتمل لعدم الرضا العام، هل سيكون مجلس الوزراء والرئيس قادريْن على متابعة الإصلاحات الاقتصادية؟

وكان من الواضح أنه بمجرد إعادة صياغة الحُجَج الاقتصادية ضمن سياق سياسي؛ ستتبخر آمال أي اتفاق عاجل مع الصندوق، وبالفعل تم إبلاغ ممثلي الصندوق بعد اجتماع مجلس الوزراء، بالحاجة لمزيد من الدراسات قبل التوصل لقرار بشأن الدعم، ووضع هذا نهايةً للاتفاق مع الصندوق.

وتطابقت الأحداث اللاحقة مع تصوُّر وزارة المالية بشكلٍ أكبر من تطابقها مع تصور وزارة الاقتصاد، مع وصول حل العقدة في يناير ١٩٧٧م بعد تولّي الحكومة الجديدة في نوفمبر ١٩٧٦م، ففي أوائل يناير سَرَت الشائعات في القاهرة عن زيادة كبيرة في الأسعار في الموازنة المقبلة، ومن نقاشات مع مصادر مختلفة، أصبح واضحًا لي أن خفضًا مفاجئًا في دعم تكاليف المعيشة ستكون له عواقب وخيمة.

واتصلت هاتفيًا بفينود دوبي كبير اقتصاديِّي منطقة الشرق الأوسط بالبنك الدولي، وقدمت تحليلًا للأوضاع، مُؤكِّدًا أن البنك الدولي سيضرُّ بمصر إذا شارك الصندوق الضغط عليها لفرض تخفيضات كبيرة لإعانات المعيشة، موصيًا بأنه إذا استمرت مصر في مسار الإصلاح، فالأحرى بالبنك أن يبقى داعمًا ومنفتحًا على النقاش بخصوص وتيرته، واتصل بي دوبي في اليوم التالي؛ ليخبرني أن إدارة المنطقة ورئيس البنك الدولي، روبرت ماكنمارا، وافقا على تقييمي للموقف وتوصياتي بشأن استجابة البنك، وخوَّلني سلطة إبلاغ الحكومة بأن البنك سيفصل نهجه عن نهج الصندوق في إصراره على الخفض الفوري والكبير لإعانات المعيشة، كما طُلب مني أن أبلغ مجلس الوزراء أن البنك سيعقد أول اجتماع للمجموعة الاستشارية للمانحين، إذا واصلت مصر التحرُّك نحو الإصلاح، حتى لو فشلت مصر في إبرام اتفاق مع الصندوق.

وقد أطلعت الدكتور حامد السايح، وزير الاقتصاد، على مُلخص بهذه التطورات، والذي قدم لي بدوره تقريرًا مفصلًا بموقفَيْ مصر والصندوق في المفاوضات، ورتَّب لي لقاءً مع الدكتور عبد المنعم القيسوني، نائب رئيس الوزراء، وبعض وزراء المجموعة الاقتصادية بمجلس الوزراء، حيث عرضت وجهات نظر البنك، كما عرضت، بناءً على طلبه، مزايا موقف الصندوق (فلم يكن هناك عجزٌ في المدافعين عن سلبياته)، وفي اليوم التالي، أخبرني الدكتور السايح أن الوزراء وافقوا على الإصلاحات التي قدمها البنك، فيما كانوا مستعدين للمُضيّ جزئيًا مع الصندوق لضمان "بيان جيد" من اجتماع المجموعة الاستشارية.

وأُعلنت الموازنة في ١٧ يناير ١٩٧٧م، مُتضمَّنةً زيادةً في أسعار العديد من السلع واسعة الاستهلاك: الأرز بنسبة ١٦%، والبنزين بنسبة ٣١%، والسجائر بنسبة ١٢%، وغاز الطهي المنزلي بنسبة ٤٦%، والسكر بنسبة ٣,٣%، وسجَّل كوبر (١٩٨٢: ٢٣٦) تقديرات زيادة تكاليف المعيشة الناتجة عن هذه التخفيضات في الدعم، بما لا يقلّ عن ١٥% لشخص متوسط الدخل.

وكان رد الفعل الشعبي عنيفًا وفوريًا، فاندلعت احتجاجات خطيرة يومَيْ ١٨ و١٩ يناير، كانت الأولى من نوعها في القاهرة منذ ١٩٥٢م، وكانت الحصيلة الرسمية ٧٢ قتيلًا وقُرابَة ٨٠٠ جريحٍ و١٢٧٠ مُعتقلًا، واستُدعي الجيش، وفُرض حظر التجوُّل، لكن لم يهدأ العنف حتى ظهيرة يوم ٢٠ يناير، عندما أُعلن التراجع عن زيادة الأسعار.

وأخبرني سفير الولايات المتحدة، وهو دبلوماسي ذو خبرة كبيرة في شئون الشرق الأوسط ولديه مصادر مُطَّلعة بشكل استثنائي، أن نقاشًا حادًا اندلع في مجلس الوزراء حول من يتحمل مسئولية الفشل، ورجَّح أن يحمِّل الرئيسُ وزيرَ الداخلية المسئولية، وإن كان وزراء المجموعة الداخلية سيشعرون كذلك بالضغط؛ خصوصًا أنه ليس من المُرجَّح أن تتم الإصلاحات الأساسية خلال الاثني عشر شهرًا التالية.

وقد ثبت أنه كان على حق، إذ تم استبدال وزير الداخلية بعد ثلاثة أسابيع تقريبًا، وخيَّمت درجة أكبر بكثير من الحذر على السياسات الاقتصادية،

وتعرَّض وزراء المجموعة الاقتصادية لمزيدٍ من النقد من الدوائر السياسية، وأخبرني أعضاء لجنة الموازنة والتخطيط بمجلس الشعب أنهم كانوا غير راضين عن عدم مناقشة الخزانة بشكلٍ كافٍ لتأثير زيادات الأسعار على ميزانيات الأسر، كما كانوا يرون أنه تم تجاهل الأثر التفاضلي لرفع الأسعار على الأسر الحضرية والريفية، فخارج المناطق الحضرية الرئيسة كان من الصعب الحصول على السلع المدعومة بالأسعار التي تحددها الحكومة؛ فلابد من دفع فروق أسعار، كما أن هيكل الأسعار بكامله (بما فيه تلك الفروق) كان سيتحرك لأعلى بشكلٍ حاد، وكانت الأسر الريفية التي تقع ضمن الطبقات الأفقر في مصر، ستعاني بشكلٍ أكبر من غيرها، كما رأوا أخيرًا، أنه لم يتم تقدير الآثار السياسية لرفع الأسعار بشكلٍ كافٍ، فلم تكن إجراءات الموازنة بخصوص الدعم نتاجًا لما يُسمى "عقلانيَّة اقتصاديَّة" بقدر ما كانت نتاجًا لسذاجة سياسية، كما أخبرني سياسيون آخرون أن البلد دفع ثمنًا باهظًا لمجرد إعادة تعلُّم درس معروف إلى حَدٍّ ما، وهو أن الناس ينزعجون جدًّا إذا تعرَّض غذاؤهم للخطر.

وربما كان هذا حكمًا قاسيًا جدًّا، فقد تبيَّنت من نقاشاتي مع عدد من أعضاء مجلس الوزراء عام ١٩٧٧م، أن الوزراء الاقتصاديين حاولوا التأكُّد من وجهات نظر مختلف الفصائل في الحكومة، كما قاموا بمناقشة شاملة لعدد السلع التي سيتم رفع أسعارها، لكن كانت الصعوبة كما أوضح الدكتور السايح (وزير المالية في يناير ١٩٧٧م) أن صندوق النقد كان قد حدد هدفًا إجماليًا للعجز بالموازنة، يعني تحقيقه بعدد أقل من السلع، ارتفاع أسعار هذه السلع بشكل أكثر حدَّةً بكثير[1]، كما ذكر أنه لم يختلف أي وزير في مجلس الوزراء مع القرار، مؤكدًا كذلك أنه في الليلة السابقة على إعلان الموازنة، وافق مؤتمر الحزب الحاكم في الجمعية الوطنية على النهج المُقترح، وأعطى الرئيس السادات موافقته الشفهية لرئيس الوزراء.

وأكَّد الدكتور صلاح حامد أن منتقدي موازنة يناير ١٩٧٧م كانوا يمارسون الحكمة بأثر رجعي، فلا أحد منهم قدم أي مقترحات عملية في الوقت المناسب لمعالجة مشكلة الموازنة، والتي نتجت أساسًا عن الارتفاع الحاد في الإنفاق على دعم المستهلكين والرواتب الحكومية.

---

(1) Interviews, April 10 and August 27, 2000.

وقد حاول مجلس الوزراء خفض بعض النفقات الإدارية ومنع زيادة الرواتب، لكن الرئيس السادات رفض، والذي ربما مال لذلك بعد الاحتجاجات، كما قدم وزراء الاقتصاد استقالاتهم، لكن الرئيس لم يقبلها، وألقى باللوم على وزير الداخلية.

ولا شك أن الاحتجاجات وما أعقبها من تراجع عن زيادات الأسعار، كان لها آثارٌ وخيمةٌ على الموازنة وعلى صنع السياسات الاقتصادية، فبينما اتخذت السلطات مجموعةً من الإجراءات لتحسين الموقف المالي في الموازنة الأوَّلية لعام ١٩٧٧م، مُتخذةً التدابير الضرورية كافةً ومُتوقعةً تحسُّنا في الموازنة بمبلغ ٢٨٠ مليون جنيه، إذا بالتحسُّن المُتوقع في الموازنة المُقدمة لمجلس الشعب، بعد تعديلاتها بسبب الاضطرابات المدنية، يبلغ فقط ٤٥ مليون جنيه؛ ما عنَى بالطبع زيادة حصة التمويل الأجنبي بالموازنة.

وكانت النتيجة الفعلية أسوأ، فالبرنامج المالي لعام ١٩٧٧م كان يتوقع عجزًا مُمولًا من البنك بقُرابَة ٤٠٠ مليون جنيه، مع اتخاذ تدابير إضافية خلال العام لإدراج هذا الرقم ضمن الـ ٣٥٠ مليون جنيه التي وافق عليها الصندوق، لكن أظهرت التطورات اللاحقة على الموافقة على الاتفاق المُعلق، أن العجز الإجمالي كان أكبر من المُتوقع أوائل العام، ولم تُتخذ تدابير جديدة لتحسين الموقف المالي، فلجأت الحكومة لاقتراض خارجي أكبر من المُخطط، ومع ارتفاع مستوى الاقتراض غير المَصْرِفيّ محليًا؛ أصبح التقدير المُنقَّح لاقتراض الحكومة من النظام المصرفي أعلى من السقف بمبلغ ١٢٥ مليون جنيه.

وكانت النتيجة الأخرى أن أصبح كُلٌّ من صندوق النقد والسلطات المصرية أكثر حرصًا فيما يتعلق بمسألة الدعم، وصدرت مُسوَّدة خطاب النوايا في ١٣ مايو ١٩٧٦م، والتي تم إعدادها عندما بدا أن مصر تتجه إلى الاتفاق مع الصندوق، والتي ذكرت خصوصًا إلغاء الدعم على عدد من السلع، وخفض الدعم الغذائي بمقدار ١٠٠ مليون جنيه سنويًا.

وبالطبع لم يتم التوقيع على هذا الخطاب أبدًا، فبعد احتجاجات الغذاء في يناير ١٩٧٧م، تم تعليق المفاوضات مع الصندوق، وفي مارس ١٩٧٧م طلبت السلطات المصرية اتفاقًا احتياطيًا لعام واحد مع الصندوق، وتحدثت الرسالة التي طلبت هذا الاتفاق بشكل غامض عن "تطبيق المزيد من التدابير خلال هذا

العام"، دون ذكر لمسألة الدعم، وفي العالم التالي تم التوقيع على خطاب نوايا مُنقَّح (بتاريخ ١٠ يونيه ١٩٧٨م)، ولم يرِدْ به أي ذكر لخفض المستوى المطلق للدعم، فقط مجرد تأكيد على نيَّة الحكومة لخفض معدل نُموِّه.

وفي هذا الوقت، أدركت مصر وممثلوها الرئيسيون أن حجم التمويل الخارجي المطلوب للبلد، يستلزم توسيع عدد المانحين وتنسيق جهودهم، وهكذا أنشأ البنك الدولي مجموعة استشارية من الجهات المانحة، وعقد أول اجتماع لها في باريس في مايو ١٩٧٧م، وكان الهَمُّ الرئيس للمانحين هو التقليل من ازدواجية الجهود، كما كان لهم هدفٌ رئيسٌ آخر هو العمل المشترك على وضع شروط، تمنع مصر من إعادة تدوير مساعدة الغرب لتسديد ديونها للاتحاد السُّوفييتي.

وكانت تعليمات الحكومة المصرية لوفدها هي التأكيد على أربعة أهداف لاجتماع المجموعة الاستشارية.

أولها، السياسي بشكل كبير، هو إظهار الدعم الواسع الذي استطاعت مصر جذبه أمام المستثمرين المحتملين وأمام الجمهور المصري، وثانيها إجراء اجتماع لتقدير الموارد الخارجية المُتاحة لمصر، والذي من شأنه تسهيل تخطيط وإعداد الموازنة، بالحَدِّ من التأخير وعدم التأكُّد الناتجين عن الحاجة للتفاوض بشأن التزامات المعونات مع كل مانح بشكل ثنائي، وهي العملية التي يمكن أن تستغرق شهورًا، أما الثالث، فكان محاولة الحصول على أكبر قدر ممكن من المعونات في شكلٍ سائلٍ سريع، فيما كان الرابع، والمهم جدًّا، هو أن تكون المعونات في شكل منَح لا قروض.

وكما قال الدكتور القيسوني، رئيس الوفد المصري، كانت توجيهات الرئيس السادات هي "ضمان ألا يكون مستقبل مصر كماضيها".

وقد سعت الحكومة كذلك لتوسيع مصادر المشورة الاقتصادية، ففي عام ١٩٧٦م تحوَّل الرئيس السادات إلى المستشار الألماني هيلموت شميت للحصول على نصيحة رفيعة المستوى بخصوص السياسات الاقتصادية والمالية، والتي استجاب لها المستشار بإرسال فريق من الخبراء الألمان بقيادة وزير المالية السابق أليكس مولر، والذي اكتمل تقريره في يونيه ١٩٧٧م، وقُدم

للرئيس السادات في سبتمبر، ثم نُشرت نسخة مُنقحة منه في برلين عام ١٩٨٠م، أُنتُزعت منها مناقشة الإصلاحات في عملية صنع القرار.

وقد غطى تقرير مولر السمات الهيكلية للاقتصاد مُقدمًا نصائح عملية، وأقرَّ بأن مصر قد لا تستطيع أبدًا التخلِّي عن دعم معظم السلع الغذائية المُهمَّة، لكنه اقترح آليَّات (مثل "صندوق تعويضات الغذاء") يمكنها أن تخفف الأثر على الموازنة في الأَجَل الطويل، كما قدم إحدى أقدم التوصيات بالمشروع الذي بدأ أواخر التسعينيَّات، وأصبح يُعرف باسم "توشكى"، حيث أوصى التقرير بضرورة "استغلال الإمكانات كافةً لخلق مناطق تنموية خارج وادي النيل ودلتاه فورًا"، واستطرد مُحددًا من تلك المناطق "الوادي الجديد الذي يمكن استغلال إمكاناته الزراعية إذا تم مد قناة إليه من بحيرة ناصر"[1].

مع ذلك لم يكن للتقرير تأثير كبير على السياسات، ولم يناقش مجلس الوزراء مقترحاته أبدًا بعمق، والواقع أنه حتى منتصف عام ١٩٧٨م، لم يَرَ بعض الوزراء، المسئولين عن تنفيذ توصيات التقرير، وثيقته أصلًا، وربما كان الدافع الرئيس لطلب السادات التقرير هو أن يؤكد ببساطة عدم اعتماد مصر على المشورة الاقتصادية للولايات المتحدة حصرًا، أو على المنظمات الدولية التي احتلت فيها الولايات المتحدة موقعًا مهيمنًا.

وقد أثار التَّوسُّع السريع في المساعدات الاقتصادية الخارجية أسئلة جديدة لدى صنَّاع السياسات حول كيفية الاستفادة من هذه الموارد بالشكل الأكثر فاعليةً، ومن المناسب مناقشة قضايا السياسات المرتبطة بالمساعدات الخارجية في هذه المرحلة، رغم أن صنَّاع السياسات قد أثاروها في أوقاتٍ مختلفةٍ نوعًا ما.

وقد تكررت خمس قضايا كبيرة بتواترٍ كافٍ لتستحق مناقشات جادة في مجلس الوزراء ومع المؤسسات الدولية والمانحين.

القضية الأولى كانت مسألة ربط المساعدات بالمشروع أم بالبرنامج (أي لدعم ميزان المدفوعات)، فقد طلبت مصر الحصول على حصة أكبر نسبيًّا من التحويلات النقدية أو من المساعدات على أساس البرنامج؛ خصوصًا من

---

[1] Möller (1980: 57; 124 - 5).

الولايات المتحدة، وكانت الأسباب الاقتصادية للسعي لكمية أكبر من هذه المساعدات هي:

١- يُصرف هذا النوع من المساعدات بشكلٍ أسرع بكثير، فأظهرت دراسات البنك الدولي أنه ما بين ٥٠ و٦٠% من المبلغ المرصود يتم صرفه للدولة المعنية خلال الاثني عشر شهرًا التالية على الاتفاق، مُقارنةً بقُرابَة ٣ إلى ٥% فقط منه في المساعدة على أساس المشروع، كما تنطوي المساعدة بالمشروع على مشاركةٍ أكبر بكثير للمانحين؛ خصوصًا الولايات المتحدة الأمريكية (لأنها أكبر مانح للمعونة بفارق كبير عن غيرها)، في مهام تحديد المشاريع ودراسات الجدوى والمراجعات وعمليات التعاقد المُطوَّلة؛ ما يُسْهم جميعه في تأخيرات زمنية؛ أثارت استياء المصريين؛ بسبب "المقارنة بين الإشراف على المشروعات المُموَّلة أمريكيًا في مصر والمساعدة الاقتصادية الأمريكية لإسرائيل من دون بعثة للرقابة" وفقًا لوينباوم (١٩٨٦: ١٠٢).

٢- تتيح المساعدة بالبرامج مرونةً أكبر لتنفيذ الأولويات كما تحددها مصر، فكما ذكرت ورقة صادرة عن وزارة التخطيط، إذا كان إجمالي الموارد، بما فيها المساعدات، غير كافٍ لتنفيذ كافة المشاريع المُحتملة؛ فبالحجم نفسه من الموارد، ستسمح مساعدة البرامج، بما تتيحه من اختيار حر للمشاريع المُنفذة، بتنفيذ عدد مشاريع أكبر مما تسمح به مساعدة المشاريع، التي يتحكم فيها المانح في اختيارات المشاريع.

ودافعت مصر عن موقفها على النحو التالي:

لنفترض رغبة مصر في تكوين محفظة من ٢٠ مشروعًا محتملًا، لكن كانت الموارد المتاحة (سواء محلية أم من مانحين خارجيين) تكفي ١٥ مشروعًا فقط، ولنفترض أيضًا أن ترتيب مصر لأولويات المشاريع كان عكس ترتيب المانحين لها (مثلًا ترتيب المانحين للمشاريع من الأفضل للأسوأ عكس ترتيب مصر لها)، فإذا قدم المانحون مساعدات بالمشروع، لنَقُل لخمسة مشاريع؛ فإنهم سيختارون المشاريع الخمسة الأولى وفقًا لترتيبهم، أي من المشروع (١) إلى المشروع (٥)، والتي ستكون أقل المشاريع أهميةً وفقًا لترتيب أولويات مصر؛ ومن ثَمَّ تكون توليفة المشاريع دون المستوى الأمثل من وجهة نظر مصر.

أما إذا كانت المساعدة بالبرنامج؛ فسيُمَكِّن المبلغ الإجمالي للمساعدة مصرَ من تنفيذ الخمسة عشر مشروعًا ذات الأولوية الأعلى بالنسبة إليها، ورغم أن المثال المذكور مصطنع إلى حَدٍّ ما، بافتراضه التناقض الكامل بين تفضيلات كلٍ من مصر والمانحين، الأمر غير المحتمل غالبًا، فإن حُجَّة الورقة أصابت هدفها.

٣- تركَّزت المساعدات لمصر بشكلٍ كبيرٍ في البنية التحتية، وعززت الميل (الذي وُجد أصلًا بسبب التقييم المبالغ فيه لسعر الصرف) لانتقال الموارد من القطاعات الاتِّجاريَّة إلى القطاعات غير الاتِّجاريَّة في الاقتصاد، وهي النقطة التي شددت عليها بشكل خاص وزارة الاقتصاد (١٩٩١) وحندوسة (c١٩٩١).

٤- اعتقد صانعو السياسات المصريون أن المانحين يفضلون مساعدة المشروع؛ لأن المشاريع الملموسة تعود على المانحين بعائد سياسي أكبر؛ حيث يمكنهم الإشارة لشيء مرئي أنجزوه بمصر، ومع ذلك شجَّع هذا الميل للمشروعات، المانحين على تمويل استثمارات جديدة، بينما بقيت القدرة الإنتاجية القائمة دون الاستخدام الكامل؛ بسبب عدم كفاية العملات الأجنبية لشراء المواد الخام والأجزاء الأساسية.

مع ذلك، لم تساعد برامج المعونات على الاستفادة من القدرات الإنتاجية القائمة بشكلٍ أكبر فحسب، بل زادت أيضًا من قدرة الحكومة المصرية على تنفيذ مشاريع جديدة، بتمكينها من زيادة الموارد المحلية عن طريق بيع بعض السلع المُستورَدة، بموجب برامج مساعدة للقطاع الخاص، ما لم يكن مساعدةً هيِّنةً بأية حال؛ فقد كانت موازنة الحكومة مُقيدة دائمًا، وكثيرًا ما كانت المشاريع تتباطأ بسبب القصور في الموارد المحلية، وفي الواقع كانت الشكوى الشائعة بين صنَّاع السياسات في مصر في ذلك الوقت هي أن المانحين لم يقدموا سوى مُكوِّن النقد الأجنبي في أي مشروع، تاركين المُكوِّن المحلي الكبير (الذي بلغ حينها قُرابَة ٧٠% من التكلفة الإجمالية في المتوسط) لاجتهاد الحكومة.

وقد شجع التوافر المفاجئ للنقد الأجنبي، في بيئةٍ ظلت محرومة منه بشدة، الهيئاتِ الحكوميةَ على دفع المشاريع التي كان من المُرجَّح أن يدعمها

المانحون، دون أن تأخذ بالاعتبار الجهود التي يتعين على مصر القيام بها لتعبئة الموارد المحلية، ما عبَّر لي عنه الدكتور محمد الإمام وزير التخطيط بإيجاز بقوله: "إنهم يجلبون لي زِرًا من الخارج، ويتوقعون مني أن أوفِّر معطفًا لخياطته به".

أما **القضية الثانية** التي أثارت قلق صُنَّاع السياسات، فكانت تكاليف المعونة المربوطة أو المشروطة، فقد أظهرت دراسات هاك (١٩٦٧) وباغواتي (١٩٦٧) أن ربط المعونة بالمشتريات من البلاد المانحة يمكن أن يرفع بشكلٍ كبيرٍ من تكاليف السلع المُشتراة مقارنة بالأسعار الدولية، وحيث كانت الولايات المتحدة أكبر مانح للمعونة لمصر؛ فقد كان أغلب القلق متعلقًا بالمعونات المربوطة بأعمال هذا البلد.

والآن اسمحوا لي بإعادة صياغة النتائج والحُجَج الواردة في إحدى الأوراق المُطوَّلة، التي قُدمت لمجلس الوزراء لهذا الغرض.

وجدت الورقةُ أن كثيرًا من المواد المُشتراة من الولايات المتحدة كانت في الحقيقة أعلى تكلفةً من المتوسط المعتاد لها في السوق الدولية المفتوحة، بما يتراوح غالبًا بين ٣٠ و٥٠% وأحيانًا أكثر، وإن لم يكن هذا لأن الولايات المتحدة اتبعت سياسات تسعير جشعة للسلع المُتفق عليها في إطار المعونة، بل بسبب عدم التوافق بين السلع التي تحتاجها مصر ومجالات الميزة التنافسية للولايات المتحدة، التي تتفوق في السلع الأكثر "عصريَّةً"، فكلما كانت المنتجات أكثر تطورًا تكنولوجيًّا، كانت الولايات المتحدة أكثر تنافسية؛ ولذلك كانت الولايات المتحدة منتجًا أكفأ للدرَّاجات منها لعربات الحمير، ولمحركات السيارات منها للدراجات، وللطائرات النفاثة منها لمحركات السيارات، ولصواريخ الفضاء منها للطائرات النفاثة وهكذا، فيما كان معظم طلب مصر من السلع، لسوء الحظ، يقترب من عربات الحمير أكثر مما يقترب من صواريخ الفضاء؛ ما جعل مصر مُحتجزة في السلع التي لم تكن الولايات المتحدة منتجها الأكثر كفاءةً [1]، فكانت النتيجة أن كانت القيمة الإسميَّة للمعونة أكبر كثيرًا من الحقيقية (من حيث القوة الشرائية)، وبينما حصلت مصر على

[1] ذكر وينباوم (١٩٨٦: ٥١) أن "برامج المساعدات الأمريكية تنص عادةً على أن يرتبط التمويل المُيسَّر بمنتجات أمريكية، بغَضِّ النظر عن تنافسية الأسعار وعن قدرة مصر على إنتاج المنتجات نفسها".

٥٠ ـ٧٠% فقط من القيمة الإسمية للمعونة، كان لا بُدَّ من رد الجزء غير الممنوح منها بنسبة ١٠٠%، وكما أشارت الدراسة، مثَّلت التكلفة الزائدة للسلع المُستوردة بموجب المعونة المشروطة، شكلًا من الدعم المدفوع من مصر للبلد المانح؛ لأنه في حالة غياب مشروطية المعونة كان على حكومة المانح نفسها دفع دعم لمُصدِّريها للحفاظ على تنافسيتهم.

كانت **القضية الثالثة** التي أقلقت صنَّاع السياسات، هي المشروطية المرتبطة ببعض أشكال التدفقات الخارجية، ففي حالة المنظمات الدولية، كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي، كان صنَّاع السياسات يعرفون أن الشروط تصاحب التحويل المالي حتمًا، حتى إنهم أعربوا في بعض الأحيان عن شكوكهم بأن بعض مانحي المعونة كانوا متساهلين في شروط معونتهم الثنائية؛ لأنهم استطاعوا تحقيق أچنداتهم فعلًا من خلال الوكالات متعددة الأطراف؛ ورغم أن النقاشات بين مصر والوكالات متعددة الأطراف كانت أحيانًا شاقة جدًّا، فإن صانعي السياسات المصريين نادرًا ما رفضوا الشروط بشكل مباشر، حيث كان نهجهم المفضل المجادلة بأن من الأفضل التطبيق المرحلي التدريجي لتوفير وقت لضمان تفهُّم العامة وقبولهم.

أما مع المانحين الثنائيين، فكانت مشكلة مصر مختلفة؛ إذ كانت المعضلة كما حددها وينباوم (١٩٨٦: ١٢٠) ببراعة، هي أن "صنَّاع السياسات المصريين غالبًا ما عبَّروا عن تعجُّبهم من إصرار الولايات المتحدة على الالتزام بمعايير اقتصادية لتحديد ما يجب تمويله، ضمن برنامج معونة من المُسلَّم به أنه برنامج سياسي"، وذلك فضلًا عن مسألتين إضافيتَيْن متصلتين بالمشروطية، الأولى هي السرعة التي يجب أن تُنفذ بها الشروط، ما كان يُعتبر الشرط الأكثر أهميةً أغلب الوقت؛ لأنه يحدد مدى سرعة وشدة الألم الذي سيلحق بالاقتصاد؛ ولذلك أدت وتيرة الإصلاحات إلى درجة معتبرة من الحرارة، وأحيانًا في أعلى مستوياتها، في الحكومة.

ويُورد سادوسكي (١٩٩١: ٢٥٣) بعض الملاحظات التي ذكرها الرئيس الأسبق مبارك عام ١٩٨٨م بخصوص وصفات صندوق النقد الدولي، بعد تشبيهه الأخير بالطبيب الدجَّال، كان منها قوله: "لدينا مثلًا مريض بحاجة لعلاج يستغرق شهرًا، يأتينا الطبيب ويخبرنا أنه بدلًا من تناول المريض للدواء

مرة يوميًا لمدة شهر، يمكنه أن يأخذ كل الدواء اليوم وسيتعافى غدًا، وبالطبع لو أخذ المريض كل الدواء وذهب للنوم ليلًا، فلن يستيقظ صباحًا، لأنه سيموت، هذا هو صندوق النقد الدولي، إنه يكتب نفس الوصفة لأولئك الذين يحتاجون علاجًا طويلًا، وللذين يحتاجون علاجًا قصيرًا...، وقد قلت سابقًا إن الإصلاح الاقتصادي لصندوق النقد يجب أن يراعي الوضع الاقتصادي والاجتماعي في البلد ومستوى معيشة الشعب، فلا يصح أن يأتي أحد ليرفع الأسعار ٤٠% دفعةً واحدة، فبالتأكيد لن يستطيع أحد العيش، ولن يكون هذا إصلاحًا، بل عملية ذبح".

أما المسألة الثانية المثيرة للجدل، فكانت ما إذا كانت شروط السياسات ستحقق أهدافها فعلًا أم لا، وقد أظهرت دراسات تجريبية، مثل دراسة كورنيا وزملائه (١٩٨٧، ١٩٨٨) وهاريجان وموسلي (١٩٩١) وبعض دراسات البنك الدولي نفسه، مثل دراسة البنك الدولي (1990 b) ودراسة كوربو وزملائه (١٩٩٢)، أنه بينما كان لبرامج التكيُّف الهيكلي بعض الأثر الإيجابي على موازين مدفوعات الدول المقترضة، كان أثرها أقل بكثير في زيادة الاستثمار أو تسريع نمو الناتج المحلي الإجمالي، فكان الاستنتاج الذي انتهى إليه صانعو السياسات المصريون هو أن المنافع الدائمة التي يمكن تحقيقها باتباع شروط السياسات، لا تتناسب غالبًا مع الألم المفروض على الاقتصاد.

القضية الرابعة كانت شروط الديون التي برزت لاحقًا كمصدر قلق كبير؛ خصوصًا بعد أزمة الديون أواخر الثمانينيَّات وأوائل التسعينيَّات، ففي بداية علاقة المعونة كانت السلطات تميل لاعتبار المنَح وحدها "المعونة الحقيقية"، لكنها كانت تقبل القروض بالطبع، وإن ظلت لفترة كبيرة من دون معايير منهجية للتمييز بين ما تقبله وما لا تقبله منها، وتطلَّب الأمر فترة طويلة لتتطور المعايير، مُتخذةً ثلاثة أشكال رئيسة:

١- أُجري تحليل أكثر تطورًا لاتجاهات العملة التي يتم تقييم القرض بها؛ ما أثار القلق بسبب الارتفاع السريع لقيمة القروض اليابانية (المُقوَّمة باليِنّ الياباني) بالجنيه المصري، والتي كانت قد بدت جذابة للغاية بسبب انخفاض سعر الفائدة، لكن التصاعد في قيمة الين بما بلغ تقريبًا ٧٠% مقابل الدولار الأمريكي (العُمْلة التي يتحقق بها معظم مكاسب مصر من العملة الأجنبية)، زاد تكلفة خدمة هذه القروض بشكل ضخم.

٢- بدأت مراحل السداد في جذب الاهتمام الوزاري، ففي أواسط التسعينيَّات بدأ ظافر البِشْري وزير التعاون الدولي في طلب فحص المدى الزمني لخدمة القروض ومقارنته بتوقعات مكاسب مصر من النقد الأجنبي؛ لتجنُّب "التراكمات" التي لا يمكن السيطرة عليها من مدفوعات خدمات الديون.

٣- بدأ اعتماد معايير عامة لتقييم ومقارنة تيسيرات القروض، فحدَّد وزير التعاون الدولي التالي أحمد الدرش شروطًا للحد الأدنى من التيسير في القرض ليكون مقبولًا، وهو أن يحوي مُكوِّن منحة لا يقلّ عن ٤٠%، بينما تم خفض تيار المدفوعات بنسبة ١٠% سنويًا [1].

وبخصوص **القضية الخامسة**، يمكننا أن نذكر باختصار مشكلتين أثارتهما الجهات المانحة الثنائية بخصوص علاقة المعونة:

١- تظهر في السنوات الأولى خصوصًا من علاقات المعونة الثنائية مسألةُ محدودية "القدرة الاستيعابية"، وهو المفهوم الذي لم يتم تعريفه بوضوح أبدًا، لكنه يعني على ما يبدو أن المانحين؛ وخصوصًا الولايات المتحدة الأمريكية، لم يجدوا عددًا كافيًا من المشاريع القابلة للتطبيق ليمكن إنفاق أموال المعونة عليها بسرعة، ونظرًا للضغط البيروقراطي على الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية لإنفاق مبالغ كبيرة من المعونة لمصر، لم يكن مُستغربًا توجيه مبالغ ضخمة منها لوجهات لا ترتبط بمشاريع، فخلال الفترة ١٩٧٤ - ١٩٨٦م، تمَكَّن برنامج استيراد السلع من صرف قُرابَة ٨٠% من الموارد المُخصصة له، كما تمكَّن برنامج الـ PL 480 من إنفاق ١٠٠% تقريبًا من المبالغ المُخصصة له، فيما استطاع برنامج المعونة بالكاد استخدام ٤٠% من أرصدته، وفي الواقع يرى وينباوم (١٩٨٦: ١١١) أن حتى هذا

---

(1) يحدد مُكون المنحة في القرض مدى تيسير القرض، ويُعرف بأنه الفارق بين القيمة الإسمية للقرض والقيمة الحالية المخصومة لتدفقات السداد (بما فيها الفوائد) الخاصة به، مُعبرًا عنها كنسبة مئوية من القيمة الإسمية للقرض، وبدمج آثار العناصر المختلفة لشروط القروض ضمن مقياس مُوحد، يتيح مكون المنح إمكانية المقارنة بين القروض مختلفة الشروط، فمثلًا، لو تضافرت مجموعة شروط لقرض ما (الفائدة والاستحقاق وفترة السماح) لتحقق مكون منح بنسبة ٣٠% مثلًا؛ فإن هذا يعني أنه لا فارق بالنسبة للحاصل على القرض بين أن يتلقى منحةً بقيمة ٣٠% من القيمة الإسمية للقرض، أو قرضًا بنسبة ١٠٠% من القيمة الإسمية بالشروط التي أدت إلى حصوله على نسبة الـ ٣٠% منحة، انظر: شميث (١٩٦٤)، ووبينكوس (١٩٦٥)، وأولين (١٩٦٦: ١٠٢ - ٥).

المستوى من الأداء، تطلَّب من هيئة المعونة الأمريكية الحصول على موافقة واشنطن على مشاريع البنية التحتية المُوسَّعة المُكلفة، وتوفير الدعم لكثيرٍ من البرامج الثانوية المرتبطة.

٢- كثيرًا ما اشتكى المانحون الثنائيون من الانفصال بين أهداف برامج معوناتهم وتوقعات الجانب المصري، وهو الانفصال الناتج على ما يبدو - بنوعٍ من الرغبة في التعبير المجامل - عن مواقف ثقافية، ما تجلَّى في أبسط مستوياته - حسبما رأى المانحون - في شعور شركائهم المصريين بأن معظم الأهداف يمكن تحقيقها، فقط بتقديمْ المانحين مزيدًا من الموارد، وكما قال وينباوم (١٩٨٦: ١٢١) "عبَّر هذا المفهوم للتنمية خلال معظم تاريخ البرنامج عن نفسه في عبارة (ابنوا لنا هذا)"، وما جعل هذا أكثر إزعاجًا للمانحين الأجانب، ما قاله السفير الأمريكي إيلتس (1985: xv) في وصف موقف المسئولين المصريين، بأنهم يتصرَّفون "كما لو كان هناك نوعٌ من الإلزام للمانحين الأجانب بتقديم المعونة الاقتصادية لهم"، وأضاف أن "المسئولين المصريين لم يكنُّوا في العادة سوى قليلٍ من التقدير للمانحين الأجانب، مع نفورٍ واضحٍ من اكتسابهم أي سمعة طيبة لدى العامة مقابل العبء الذي يتحمله دافعو الضرائب ببلدانهم"، مُضيفًا أن "مواقف هؤلاء المسئولين تُذكِّرنا كثيرًا بالأفاريز الفرعونية التي تُظهر أناسًا خاضعين يقدمون فروض الولاء والطاعة للحكام المصريين".

وقد برزت بعض التساؤلات بشأن المعونات في التسعينيَّات، التي تصلح مع ذلك للتعميم على استخدام الموارد الأجنبية، وهي المشكلة التي أصبحت ذات أهمية خاصة بعد إعادة جَدْوَلَة الديون في الفترة ١٩٩١- ١٩٩٦م، ونجاح برنامج التثبيت والاستقرار في التخفيف من حِدَّة موقف العملات الأجنبية وتوسيع الخيارات أمام صانعي السياسات، وتطوَّرت - بإثارتها نقاشات كثيرة بين السلطات المصرية والبنك الدولي - إلى مسألتين كبيرتين:

١- هل يجدر بمصر الاقتراض بشروط غير مُيسَّرة لتمويل تنميتها؟، و

٢- إذا لم يكن أمام مصر سوى الاقتراض بشروط غير مُيسَّرة، فما الحدود الحكيمة لهذا الاقتراض؟

تنطلق الحُجَّة ضد الاقتراض بشروط غير مُيسَّرة أساسًا من موقف سياسي لا يرغب في رؤية زيادة كبيرة في الدَّيْن الخارجي؛ لأن مصر مُثقلةٌ بالديون قد تصبح مرةً أخرى عُرضةً لضغوط المانحين، ووفقًا لمؤيدي هذا الموقف، يجب عدم قبول الموارد الخارجية إلا إذا عُرضت كمنَح، وكان لهذا الرأي بعض المؤيدين الأقوياء ضمن مجلس الوزراء والرئاسة؛ ونظرًا لخبرة مصر مع الديون الخارجية، لم يكن من السهل تجاهل هذا الرأي.

لكن كانت هناك كذلك أصوات تُشكِّك بسياسة رفض الاقتراض غير المُيسر؛ من جهة كونها قد تضيّع على مصر فرصةً ذهبية من تآلف مجموعة من الظروف السياسية الدولية في صالح مصر، تمَكِّنها من الحصول على كميات كبيرة من الموارد الإضافية.

وقد قُبلت حجة أن أي قرار بالاقتراض غير المُيسر لمثل هذه الموارد، سيكون مُبرَّرًا فقط إذا كانت هذه الموارد تساعد البلد على تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية الرئيسة، وكانت قد حُددت أهم المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تواجه مصر خلال العقدين التاليين فيما يلي:

- توفير فرص التشغيل للقوة العاملة النامية بسرعة والحد من البطالة،
- خفض الفقر وخلق شبكات أمان اجتماعي واسعة،
- تحديث الاقتصاد ليكون قادرًا على مواجهة تحدِّي الانضمام للسوق الأوروبيَّة والعولمة بشكل عام.

وكان الافتراض الأساس الكامن خلف الدفع للاقتراض هو عدم قدرة مصر على التغلّب على هذه المشاكل، إلا إذا نما اقتصادها بمعدل أسرع مما حققه في السنوات السابقة.

وكانت الحكمة السائدة أن مفتاح النمو الاقتصادي والتحديث هو الاستثمار: في البنية التحتية والموارد البشرية والتكنولوجيا والتسهيلات الإنتاجية، وأن مُتطلَّبات مصر من الاستثمارات لتحقيق أهدافها ستكون كبيرة جدًّا، فلتوليد طلب على العمالة، فقط بالحجم الضروري، يجب أن يصل معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي إلى قُرابَة ٧% سنويًا طوال العقدين القادمين (انظر الفصل العاشر لمناقشة أكثر تفصيلًا للنمو المُستدام)، وهو معدل نمو قد يتطلب

زيادات كبيرة في مُعامِل الاستثمار/ الناتج المحلي الإجمالي، قد تصل إلى قُرابَة ٢٥ ـ ٢٨% من الناتج المحلي الإجمالي.

ويبدو أن هذه الزيادة الكبيرة كانت ضرورية حقًا؛ لأن البنية التحتية المتطورة الضرورية لمنافسة الاقتصادات الأوروبيَّة، سترفع بالضرورة معدلات رأس المال/ الناتج، وقد أكَّدت خبرة الاقتصادات سريعة النمو صحة هذا التحليل، فعلى سبيل المثال، تمتعت خمسة اقتصادات شرق آسيوية رئيسة بمتوسطات معدلات نمو سنوي تجاوز ٧,٥% خلال فترة السنوات الخمس ١٩٩٠ ـ ١٩٩٤م: ماليزيا ٨,٤%، تايلاند ٨,٢%، إندونيسيا ٧,٦%، تايوان ٨%، كوريا الجنوبية ٨,١%، وكانت معدلات النمو هذه مدفوعة بمُعامِلات استثمار/ ناتج بلغت ٣٩% و٤٠% و٣٣% و٣٧% و٣٨% على التوالي، وكمقياس للاسترشاد، كانت معاملات رأس المال/ الناتج (ICOR)[(١)] لهذه البلدان ٤,٦ و٤,٩ و٣,٨ و٤,٧ و٤,٩ على التوالي، فيما كان متوسطه لمصر خلال الفترة ١٩٩٢ ـ ١٩٩٦م قُرابَة ٤,٤، وتشير خبرة هذه الاقتصادات سريعة النمو إلى أن ذلك المعدل قد يرتفع قبل أن تنجح مكاسب الإنتاجية في خفضه.

من ناحية أخرى، مثَّل تمويل الاستثمار مشكلة؛ نظرًا لضعف المدخرات المحلية إلى ما دون ١٢ ـ ١٣% من الناتج المحلي الإجمالي، ورغم التوقعات بزيادة المدخرات مع النمو في الدخول والإجراءات المواتية، فإنها كانت ستظل في الغالب أقل من مُتطلَّبات الاستثمار، فضلًا عن أن مصر التسعينيَّات كانت محافظة للغاية في استراتيجيَّتها للاقتراض، فانخفضت الالتزامات الجديدة من القروض الخارجية من ٢,٢ مليار دولار عام ١٩٩٢م، إلى ٩٠٠ مليون عام ١٩٩٣م، إلى ٥٠٠ مليون عام ١٩٩٤م، ثم ٣٠٠ مليون عام ١٩٩٥م، ولم يتجاوز صافي الاقتراض (المتحصلات مطروحًا منها مدفوعات أقساط الديون) ٧٥ مليون دولار عام ١٩٩٤م، وما كان أسوأ هو أن التدفقات الصافية (المتحصلات مطروحًا منها مدفوعات الأقساط والفائدة معًا) كانت سلبية لعدة

(١) يعني "Incremental Capital Output Ratio" معامل رأس المال/ الناتج، أو بصيغة أكثر تقنيةً المعدل الوَحْدويّ لرأس المال/ الناتج، أي عدد الوحدات المطلوبة من رأس المال لإنتاج وحدة واحدة من الناتج، وهو المفهوم العكسي للإنتاجية الحَدِّيَّة لرأس المال، ومقلوبه رياضيًا. (المترجم).

سنوات، بمتوسط تجاوز المليار دولار (بالسالب) في الفترة ١٩٩٣ - ١٩٩٥م، وهكذا كانت مصر، في وقت كان يجب فيه معالجة احتياجات التنمية الحرجة في الداخل، تُصدِّر رأس المال إلى باقي العالم وتتخلَّى عن الاستثمارات المحلية الضرورية للحفاظ على مسار نمو مرتفع.

سبب آخر لتبنِّي خيار الاقتراض في ترسانة التمويل الحكومي، أنه كان يعطي مصر قدرًا من المرونة الاستراتيجيَّة عند التعامل مع الأنواع الأخرى من تدفقات رأس المال، فمثلًا كان من الطرائق البديلة للتمويل الخارجي الاستثمار الأجنبي المباشر، وكانت جاذبية هذا المَوْرِد أنه لا يضيف إلى المديونية الخارجية، إلا أنه لا يمكن جذبه إلا إذا استطاع توقُّع الحصول على عوائد كبيرة، يقوم بإعادة تحويلها إلى البلدان الأُمّ بالعملات الأجنبية، وكان العائد على الاستثمار الأجنبي المباشر في الاقتصادات الشرق آسيوية سريعة النمو لسنوات عديدة يبلغ أكثر من ١٥%، ومن المُرجَّح أن يطالب المستثمرون حتى بمعدلات عوائد على الاستثمارات أعلى من المذكورة؛ لتغطية المخاطر الأعلى المُتوقعة بالمنطقة، وهكذا فبالإبقاء على خيار الاقتراض؛ تظهر مصر كدولة مستعدة للتحوُّل لأشكالٍ أخرى من التمويل؛ فتعزز السلطات موقفها التفاوضي مع المستثمرين الأجانب؛ لتكون في وضع يُمكِّنها من خفض سقف مطالبهم.

كان السؤال المنطقي الثاني هو أنه إذا كان على مصر أن تلجأ للاقتراض غير المُيسَّر، فما الحدودُ الحكيمةُ لهذا الاقتراض؟

استكشفت محاكاة للبنك الدولي هذا السؤال، ووجدت أنه إذا نما الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بنسبة ٧% سنويًا، وزادت صادرات السلع والخدمات بما فيها تحويلات العاملين بالخارج بنسبة ٨% سنويًا؛ فستكون مصر قادرة على مضاعفة حجم اقتراضها غير المُيسر إلى مستويات تتراوح ما بين مليارَيْ دولار عام ١٩٩٦م و ٣,١ مليار دولار بعد عشر سنوات، بينما تحتفظ بوضعها آمنًا ضمن فئة "البلدان متوسطة المديونية"[1]، ما يضمن مستوًى رشيدًا من الاقتراض؛ خصوصًا مع افتراض الدراسة نمو مكاسب النقد الأجنبي بمعدل أقل

---

(1) استنادًا إلى نسبة القيمة الحالية لإجمالي خدمة الدَّيْن إلى الناتج القومي الإجمالي، ونسبة القيمة الحالية لإجمالي خدمة الدين إلى مكاسب النقد الأجنبي.

من ذلك الذي توقعته السلطات، كما أن من شأن اقتراض بهذا المستوى أن يترك مجالًا كافيًا لأنواع أخرى من التمويل، كالمعونات المُيسَّرة والاستثمار الأجنبي المباشر، وسيكون كافيًا لزيادة الاستثمار إلى المستوى المطلوب، بالاقتران مع الموارد الأخرى المتاحة.

وهكذا اختارت السلطات المصرية موقفًا وسطيًا حذرًا، فكان قرارها الاستراتيجيَّ قبول الاقتراض غير المُيسر، لكن مع تقييده في حدود المبلغ المطلوب دفعه في سنته؛ ومن ثَمَّ الحفاظ على مُستحقات المديونية الخارجية ثابتة، كما وضعت معايير أخرى مختلفة (مذكورة بالأعلى) كشروط لقبول القروض.

وكثيرًا ما يتردد التساؤل عن جدوى المعونات الأجنبية، هل لها تأثيرات إيجابية أم سلبية على الاقتصاد المصري؟ وهو تساؤل لا تمكن إجابته إجابة دامغة؛ لأسباب ليس أقلها صعوبة الاتفاق على فرضيات عامة مُجمع عليها للتقييم، حيث تتكاثر وتتنافر أدبيات كثيرة حول مسألة المعونات، هل تحلُّ محلَّ الجهود المحلية؟ أم تلعب دورًا تكميليًا فقط؟ ولم يتم التوصل إلى نتيجة مؤكدة.

فانتهت دراسات واسعة النطاق لبورنسايد ودولار (٢٠٠٠) والبنك الدولي (1998 b) إلى أن للمعونات في المتوسط، تأثيرًا طفيفًا على نمو متوسط الناتج المحلي الإجمالي للفرد (جزئيًا لأن المعونات نفسها لم تزد في المتوسط على ٠,٥% من ذلك الناتج)، وأنها كانت أكثر فاعليةً في تعزيز النمو في البلدان ذات الحكم الرشيد والسياسات الاقتصادية الكلية السليمة (خصوصًا عجز الموازنة المنخفض والتضخم المنخفض والانفتاح التجاري على الخارج)، وبفحص بيانات ست بلدان نامية على مدى فترة ٢٤ عامًا، وجد البنك الدولي (1998 b: 2, 123) أنه في البلدان ذات الإدارة الجيدة على المستويين: الاقتصادي الكلي والمُؤسَّسي، أدت معونات بنسبة ١% من الناتج المحلي الإجمالي إلى رفع معدل النمو بقُرابَة ٠,٥% وخفض الفقر بنسبة ١%، ويشير التقرير (ص ٣٣) إلى أن ما يعوق البلدان الفقيرة ليس فجوة تمويلية، بل "فجوة مُؤسَّسيَّة" و"فجوة سياسات".

أما النتائج عن أثر المعونات على أداء الاقتصاد المصري تحديدًا، فلم تكن حاسمة..

فاحتج مُنتقِدُو المعونات الأجنبية بأن المانحين الكبار فرضوا تفضيلاتهم الخاصة على نمط التنمية في مصر وشوَّهوا أولوياتها، كما اعترف حتى الكُتَّاب المؤيدون للمعونات الخارجية بالحالات التي كانت فيها المعونات أقرب للضرر من المنفعة، في بعض مناطق الاقتصاد المصري؛ وهكذا يذكر وينباوم (١٩٨٦: ٥٢) أن مسئولي الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في القاهرة، يقرُّون في محادثاتهم الخاصة بأن تحليلاتهم أظهرت أنه كان للمعونة الغذائية أثر سلبي على الإنتاج المحلي المصري من القمح، كما زعم منتقدو المعونة عدم كفاية المِنَح المُخصصة للاستثمار الصناعي، وأنه لم تكن لها سوى مساهمة صغيرة جدًّا في بناء قدرة مصر الإنتاجية، وأن فيضان الأموال المُيسَّرة مَكَّن صانعي السياسات من الامتناع عن الإصلاحات الهيكلية التي كانت ستحسِّن كفاءة الاقتصاد المصري.

في المقابل جادل مُؤيِّدو المعونة الأجنبية بأن من الصعب تقديم تقييم قاطع للاعتراضات السابقة؛ لأنها تقارن وقائعَ فعلية بأوضاع افتراضية، ما لا يمكن أن يعطي سوى نتائج تخمينية، ومن ناحية أخرى، أحدث توافر التمويل الإضافي والتكنولوجيا الحديثة فارقًا حاسمًا لا يقبل الجدل في إنتاجية الاقتصاد المصري، من خلال توسيع البنية التحتية مثلًا، أما عن فكرة التشوُّه الكبير لنمط الاستثمار في مصر بسبب عدم التوافق بين أولويات المانحين وأولويات مصر، فلا يعطيها المدافعون عن المعونة كثيرًا من الأهمية، مشيرين إلى أن قبول المعونة لنشاط أو مشروع أو قطاع بعينه من عدمه، كان في نهاية المطاف قرارًا مصريًا، كما أن تلك المعونات لا تخفض إجمالي الاستثمار بالضرورة، فليس هناك ما يمنع مصر من استخدام مواردها الخاصة في دعم أولوياتها، ولو كان إجمالي الاستثمار من موارد مصر الخاصة، بالإضافة إلى المعونات الأجنبية، يظل غير كافٍ لتحقيق أهداف مصر؛ فلابد أن يثير ذلك التساؤلات حول مدى قوة جهود البلد لتعبئة المُدَّخرات المحلية، حيث تشير المعدلات المتواضعة للأخيرة خلال الفترة ١٩٦٠ - ٢٠٠٠م، إلى أن تفضيلات صانعي السياسات تميل إلى الاستهلاك أكثر من الادخار، فضلًا عن أنه لا يوجد أي دليل على أنهم كانوا سيسعون إلى إصلاحات هيكلية مؤلمة، لو كانت المعونات المُيسَّرة غير موجودة.

وتشير أية نظرة سريعة للتجربة المصرية خلال الفترة ١٩٦٠ - ١٩٩٠م، إلى أولوية الإصلاح الهيكلي، بغَضِّ النظر عن توسُّع الموارد بسرعة (كما في الفترة ١٩٧٥ - ١٩٨١م مثلًا) أو تعرضها لضغط انكماشي (كما حدث بعد ١٩٨٢م بسبب انخفاض أسعار البترول)، بينما لم تَبدُ على أجندة صانعي السياسات حتى التسعينيَّات أية ميول جادة، لجعل مؤسسات القطاع العام أكثر كفاءةً أو خصخصتها، أو لتقليل إعانات المستهلكين الصريحة والضمنية، أو لزيادة إيرادات الموازنة وتصحيح سعر الصرف المُغالَى فيه، وإزالة التحيُّز ضد الصادرات في نظام التجارة الحمائي، وجعل النظام المصرفي أكثر كفاءة، وخفض تكاليف الوساطة وتقليل التأثيرات الاحتكارية في الاقتصاد، وزيادة المنافسة وإصلاح البيروقراطية لتسريع عملية اتخاذ القرار وخفض تكاليف الصفقات... إلخ.

وكقاعدة، تم التعامل مع القصور الواضح في الموارد، بزيادة الاقتراض الخارجي، حتى ولو بشروط تجارية صعبة؛ لا غرابة أن شهدت البلاد خلال الفترة ١٩٦٠ - ١٩٩٠م، دورةً من الاقتراض المرتفع، تبعتها أزمة مديونية، أعقبها تدخل إلهي، من خلال نادي باريس أو GODE، لإنقاذ الاقتصاد[1]، ولا يمكن لخبرة كل هذه العقود سوى أن تغذي الشكوك حول أن معوناتٍ مُيسَّرة أقل، لم تكن لتؤدي سوى لدفع البلد لمزيد من الاقتراض التجاري، لا إعادة الهيكلة الاقتصادية.

لكن ضعف الاتفاق على ما كان سيحدث حال غياب المعونات، يجعل من المستحيل إصدار حكم نهائي حول مدى إفادة المعونات الأجنبية لتنمية مصر، أو إضرارها بها؛ ولهذا تصف حندوسة (1991c : 223) تأثير تدفقات المعونات الضخمة بأنه "نعمة مختلطة"، فلم تكن المعونات هبة سماوية خالصة في الحقيقة، لكن يميل الخليط بقوة للإيجابية.

وربما يكون من المفيد التوقف في هذه المرحلة والنظر في حالة الاقتصاد وعملية صنع السياسات في نهاية ما قد يُسمى بالمرحلة الأولى من فترة الباب المفتوح، أي قُرابَة منتصف عام ١٩٨٢م، فرغم التحسُّنات في معدل النمو الإجمالي وفي عددٍ من المؤشرات القطاعية منذ عام ١٩٧٤م، استمر الاقتصاد في المعاناة من العديد من أشكال الجمود الهيكلية، كان أهمها ما يلي:

---

[1] لمزيد من التفاصيل، انظر الفصل الخامس.

- **تشوُّه نظام الأسعار والحوافز بشكل خطير؛ ما أسفر عن العديد من التخصيصات غير الاقتصادية للاستثمار، وإهدار الموارد:**

فكما ذكر البنك الدولي (١٩٨٣: ٣٨٥ - ٦) "تصل التشوُّهات المميزة للأسعار والحوافز في مصر لمدى مذهل"؛ إذ تحدد الحكومة أسعار معظم المُدخَلات والمُخرَجات، ما يعطي غالبًا إشارات خاطئة في نطاق اقتصاديات الأنشطة؛ ومن ثَمَّ يشوِّه معظم قرارات الإنتاج والاستثمار، كما كانت مصر نتيجةً لقصور النقد الأجنبي وضرورات العلاقات السياسية، حبيسة التكنولوچيا القادمة من الدول الشيوعية، التي كانت في كثيرٍ من الأحيان مُطوَّرة دونما اهتمام بجدارتها الاقتصادية.

وقد أدت توليفة الأسعار التحكمية وعملية صنع القرار المُشتتة والقيود على وصول البلد للتكنولوچيا، إلى بعض الآثار شديدة الضرر، فأشارت دراسة للبنك الدولي (١٩٨٣: ٢٩٣- ٥) إلى حالات عديدة لصناعات كانت القيمة المُضافة بها سالبة عند حسابها بالأسعار الدولية، منها قطاعات رئيسة كالكيماويات والمعادن الأساسية ومعدات النقل والزجاج والصيني؛ ما يعني أن عددًا كبيرًا من المؤسسات في هذه القطاعات استخدم عملاتٍ أجنبيةً لشراء الموارد التي يستخدمها في الإنتاج، أكثر مما ولَّد أو وفَّر منها من ناتجه، وحدد التقرير نفسه (٣٦٠- ٢) عددًا من الأنشطة كانت ربحيتها الخاصة كبيرة، رغم أن ربحيتها الاجتماعية (أي مَقِيسَة بالأسعار الاقتصادية أو أسعار الظل) كانت سلبية، منها أنشطة إنتاج الألياف الصناعية والألومنيوم والمعادن غير الحديدية وأنابيب الصلب والإلكترونيَّات الاستهلاكيَّة والزجاج والصيني، وقد تباينت الربحيات الخاصة والاجتماعية بسبب التسعير غير المُنضبط لسعر الصرف الأجنبي ولمُدخَلات كالطاقة، كما للمُخرَجات، وهو ما حدث في كُلٍّ من الصناعة والزراعة، وقد حدث الاختلال في القطاع الأخير أساسًا لأن الماء كان سلعة مجانية بالنسبة إلى المُزارع، رغم أنه يعاني قصورًا شديدًا في العرض بالنسبة إلى البلد ككل[1].

---

[1] ولا زالت هذه الحالة الشاذة مستمرة، وقد خلصت منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (١٩٩٩: ٣٢ - ٤) إلى أن زراعة قصب السكر كانت مربحة للمزارعين في القطاع الخاص لأنهم لم يكونوا مضطرين لدفع تكلفة المياه، لكنهم تسببوا في خسائر اقتصادية كبيرة للبلد؛ لأن المياه كانت القيد الأكبر على الزراعة المصرية، بينما قصب السكر من المحاصيل كثيفة الاستهلاك للمياه.

لقد كانت الاستراتيـجيَّة الاقتصادية الأساسية لمصر، عبر عدة سنوات، نوعًا من إحلال الواردات، حيث كانت الفلسفة وراءها الرغبة في إنتاج كل شيء يمكن إنتاجه داخل البلد، وغالبًا دونما اهتمام كبير بالتكلفة، وكفلت التعريفات الجمركية والحواجز التجارية تمتع مؤسسات القطاع العام بالتحرُّر المطلق تقريبًا من منافسة الواردات، فكان لتشوُّه الإشارات الاقتصادية وتشتُّت صنع القرار آثارٌ اقتصاديةٌ كليةٌ كبيرة، كما تم تشجيع منهج ضيق الأفق لاختيار المشاريع، تكتسي فيه القدرة على إنتاج سلعة معينة كل الأهمية، مهما كانت التكاليف الاقتصادية للإنتاج، مما لم يلقَ سوى اهتمامٍ عابر، وهو الموقف الذي يمكن أن يفسر استخدام تكنولوچيات غير فعالة على الإطلاق، وبفحص البنك الدولي لمُسوَّدة جداول المُدخَلات والمُخرَجات أواخر السبعينيَّات، لفت الانتباه إلى أنه إذا ما أُخذت أرقام الوثيقة بجدية؛ فإن بعض أنشطة الإنتاج ربما لا تحقق شروط هوكينز - سيمون Hawkins - Simon conditions، التي وفقًا لها، كجزء من نظام مُدخَلات ومُخرَجات ليونتيف، يجب ألا يستلزم إنتاج وحدة واحدة من السلعة، أكثر من وحدة واحدة منها هي نفسها، سواءً بشكل مباشر أو غير مباشر، ومن الواضح أن انتهاك هذا الشرط، يعني أن النشاط الإنتاجي غير مُستدام، وكما يقول دورفمان وآخرون (١٩٥٨: ٢١١) إن "عملية الإنتاج التي تستلزم أكثر من طن من الفحم؛ لإنتاج طن من الفحم ذاته، ليست عملية ولا طريقة إنتاج على الإطلاق، بل مجرد طريقة صعبة للتخلُّص من مخزونات فحم موجودة قبلًا".

- **كان سعر الصرف وهيكل الحماية داعمًا للواردات أكثر من الصادرات، وشوَّه تخصيصات الاستثمار:**

وهو ما أعاق نمو الصادرات غير التقليدية، وأدى إلى معاناة مصر من عجزٍ مزمنٍ في ميزان المدفوعات، تطلَّب تمويله بدوره اقتراضًا من الخارج، أخذ جزء منه شكل الائتمان قصير الأَجَل، والذي أتى فضلًا عن ذلك من بنوك غربية، فيما كانت الصادرات للغرب مُتخلِّفة عنه ولا تغطِّيه؛ بسبب ضعف التكنولوچيا وسعر الصرف المُبالغ فيه، والذي كان متأثرًا بالصعود الكبير في مُتحصِّلات "الخمسة الكبار" (عوائد البترول ورسوم قناة السويس وتحويلات العاملين بالخارج والسياحة والمعونات الخارجية)، التي شَكَّلت مجتمعةً أكثر من

٨٠% من إجمالي مكاسب النقد الأجنبي، وكان أداؤها كتدفقات؛ خصوصًا من قناة السويس وصادرات البترول وتحويلات العاملين والمعونات الخارجية، مُستقلًا عن إنتاجية باقي الاقتصاد، لكنها مع ذلك قدمت الدعم الرئيس لميزان المدفوعات المصري، فجلبت هذه المصادر غير المستقرة لمصر قُرابَة ١,٨ مليار دولار عام ١٩٧٥م، ووصلت إلى ٧ مليارات عام ١٩٨١م.

وسرعان ما سيطرت هذه المصادر على مكاسب النقد الأجنبي لمصر، فعلى سبيل المثال، ارتفعت صادرات البترول بحِدَّة من ١٠% من إجمالي الصادرات السِّلَعيَّة عام ١٩٧٥م، إلى ٧٣% منها عام ١٩٨٢م، وعلى مدى مجمل هذه الفترة قدمت تلك الصادرات البترولية ٤٧% من إجمالي عوائد الصادرات السِّلَعيَّة، وعبر السنوات الخمس السابقة على ١٩٨٢م فقط، بلغت قُرابَة ٦٣%، وبالمثل شَكَّلت تحويلات العاملين خلال الفترة ١٩٧٥ - ١٩٨٢م نسبة ٤٣% من مُتحصِّلات الخدمات، وبلغت للسنوات الخمس المذكورة (قبل ١٩٨٢م) نسبة ٥٣%، وبالمُجمل بلغ نصيب الصادرات البترولية وتحويلات العاملين ما متوسطه ٤٥% من مكاسب النقد الأجنبي بين عامَيْ ١٩٧٥ و١٩٨٢م، وللسنوات الخمس الأخيرة ضمن الفترة نفسها، قُرابَة ٥٨% .

وقد أدى دعم هؤلاء الخمسة الكبار لسعر الصرف بتلك التدفقات من النقد الأجنبي (نظرًا للتعريفات الجمركية وغيرها من الحواجز أمام الواردات)، إلى المبالغة في قيمة الجنيه بالنسبة إلى إنتاجية باقي الاقتصاد؛ ما رفع سعر الصرف بشكلٍ أكبر من حقيقته؛ ليجعل من الصعب جدًّا زيادة الصادرات غير التقليدية، فضلًا عن تشويهه للربحية بين الاستثمارات المختلفة، فجعل الاستثمار في السلع غير الاتِّجاريَّة (غير القابلة للتداول الخارجي) أكثر ربحيةً منه في السلع الاتِّجاريَّة (القابلة له)، ما أكَّدته دراسة لوزارة الاقتصاد المصرية (١٩٨١: ٨٠ - ١)، بأن المزيج الحالي من سعر الصرف والسياسة النقدية، أدى إلى أسعار فائدة حقيقية سلبية وشجَّع الاستثمار في التشييد والبناء؛ خصوصًا في العقارات السكنية والإدارية، كما أن سعر الصرف المُشوَّه، بتشجيعه للمشاريع المُكثفة لرأس المال لا المُكثفة للعمالة، أبقى معدل التشغيل أقل من المطلوب؛ ما أعاق جهود البلد لتقليل الفقر.

▪ ظل نظام التبادل والتجارة شديد التعقيد والتجزُّؤ:

كانت مبادلات العملات الأجنبية تتم في ثلاثة مُجمَّعات: البنك المركزي والبنوك التجارية وسوق "العملات الخاص"، وقد أُنشئ الأخير عام ١٩٧٦م بتشريع يسمح للمقيمين بتبادل العملات الأجنبية والانخراط في أية صفقات، بشرط إتمامها من خلال الحسابات المصرفية التجارية، وكانت تحويلات المصريين العاملين بالخارج المصدر الرئيس للعرض النقدي بهذه السوق، أما مُجمع البنك المركزي فقد اقتصر على تعاملات الحكومة المركزية وبعض السلطات الحكومية، بينما كانت تتم جميع المعاملات الأخرى بتغطية ميزانية النقد الأجنبي (أساسًا بواسطة شركات القطاع العام) من خلال البنوك التجارية.

وقد تميَّزت عمليات نظام التبادل بالتعديلات الصغيرة المتكررة لأسعار الصرف المُقرَّرة رسميًا؛ ما أدى إلى وجود فروق كبيرة لفترات طويلة، ما بين تلك الأسعار الرسمية وأسعار سوق "العملات الخاص"[(١)]، فظل سعر الصرف المُطبق على المعاملات من خلال البنك المركزي دون تغيير منذ ١ يناير ١٩٧٩م (حيث تراوحت أسعار بيع وشراء الدولار الأمريكي ما بين ٧٠ قرشًا و ٧٠,٧ قرش لكل دولار أمريكي)، ليُطبق فقط على مُتحصِّلات صادرات البترول والقطن والأرز ورسوم قناة السويس، وعلى مدفوعات واردات السلع الغذائية الأساسية (بما فيها القمح) والمبيدات الحَشَريَّة والمُخصِّبات، فضلًا عن خدمة الدَّيْن الخارجي على القطاع العام، فيما في المقابل، انطبق سعر صرف مختلف على الصفقات الجارية من خلال البنوك التجارية؛ خصوصًا تلك المتعلقة بتحويلات العاملين وعوائد السياحة وبعض الصادرات.

كما حددت السلطات سعرَ صرفٍ تجاريًا، وأبقته دون تغيير لفترات طويلة (ظل في نهاية عام ١٩٨١م عند ٧٩ قرشًا للشراء، و٨٠ قرشًا للبيع)، وكانت تتم معظم واردات القطاع الخاص بأسعار سوق "العملات الخاص" حرة الحركة، والتي تراجعت بشكل حاد من ٧٧ قرشًا في يناير ١٩٧٩م، إلى ١,٠٦ جنيهًا للدولار بنهاية ١٩٨١م.

---

(١) يمكن الاطِّلاع على وصف تفصيلي لنظام التبادل النقدي والتجاري المصري أواخر عام ١٩٨١م، في تقرير صندوق النقد الدولي (١٩٨٢).

- **احتوت الموازنة العامة العديد من أوجه الجمود الهيكلي:**

غلب على المالية العامة المصرية ثلاث سمات:

١- ارتفاع إجمالي الإنفاق الحكومي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي،

٢- ارتفاع مستويات عجز الموازنة الإجمالي،

٣- حساسية الموازنة للعوامل الخارجية.

فقد زاد الإنفاق من ٤٨% من الناتج المحلي الإجمالي عام ١٩٧٤م، إلى ٦٣% منه عام ١٩٨٢م، وبلغ متوسط العجز الإجمالي قُرابَة ٢٠% من الناتج المحلي الإجمالي، لكن بتقلُّبات كبيرة من سنة لأخرى، مُتراوحةً ما بين ١٧% منه عام ١٩٧٧م، و٢٧% منه عام ١٩٧٩م، كما تباينت التقلُّبات النسبية لتدفقات الدخل والإنفاق (مَقيسةً بمعامل التباين) بشكلٍ حادٍّ (ما نناقشه في الفصل السادس بمزيد من التفصيل)..

وقد نتج العجز المرتفع وعدم استقرار الموازنة عن ضعفٍ هيكليٍّ أساس؛ حيث كانت الإيرادت شديدة التأثر بالعوامل الخارجية، فيما ترافقت النفقات بقوة مع تصاعد التضخُّم المحلي، وكانت تلك التأثيرات الخارجية تنتقل عبر الاعتماد المتزايد للموازنة على إيرادات البترول وقناة السويس، حيث يسَّر توافر الأرباح والضرائب من هذين المصدرين للحكومة تجنُّب فرض ضرائب أخرى أو رفع أسعار سلع القطاع العام؛ ما أدى إلى تدهور قدرة الحكومة على تعبئة مُدَّخرات القطاع العام من الاقتصاد المحلي.

كذا ارتفعت نسبة الإيرادات الخارجية إلى إجمالي الإيرادات من أقل من ١٠% إلى أكثر من ٣٥% منها خلال فترة البحث الحالية، والأكثر أهميةً هو التقلّب الكبير لهذه النسبة، بحيث قفزت من ١٥% عام ١٩٧٩م، إلى ٣٥% عام ١٩٨١م، ثم انخفضت إلى ٢٧% عام ١٩٨٢م.

وأدت هذه الحالة من انكشاف الموازنة أمام عوامل شديدة الاختلاف في جانبَي الإيرادات والنفقات، ومع سَعَة التقلُّبات بها واختلاف توقيتاتها، إلى مواجهة الإدارة الاقتصادية قصيرة الأَجَل لصعوبات كبيرة، زاد من حدَّتها ضعف المرونة النسبية لمصادر التمويل الخارجية، والمحلية غير المصرفية؛ ما زاد من الاعتماد على الجهاز المصرفي في مواجهة العجز، وهكذا بلغ

العجز الإجمالي كمتوسط قُرابَة ٢٣% من الناتج المحلي الإجمالي بين عامَيْ ١٩٧٥ و١٩٨١م، وبلغ تمويله من خلال النظام المصرفي قُرابَة ١٤% من ذلك الناتج؛ وبالتالي توسعت السيولة وارتفعت الأسعار باطِّراد.

- **هيمنت على الاقتصاد أنشطةُ الحكومة والمؤسسات العامة المحمية من المنافسة:**

لم يطرأ تغيير حقيقي على الوضع المهيمن للحكومة على الاقتصاد، فقدَّر البنك الدولي (١٩٨٣: ii) أنه حتى عام ١٩٨١م، أي بعد سبعة أعوام من إعلان سياسة الانفتاح، كان القطاع العام يمثل ٤٠% من التشغيل الكلي، و٥٤% من القيمة المُضافة، وأكثر من ٦٠% من الإنفاق الكلي، و٧٠% من الاستثمار الكلي، وبشكلٍ عام، عانت المؤسسات العامة من التوظيف المفرط والتكنولوچيا المتخلفة والإدارة غير المحترفة، كما تم تنظيمها كاحتكارات دون أي حافز لرفع الكفاءة، واستمر تمويل العجوزات بها من الموازنة العامة أو بأسعار فائدة منخفضة من بنوك القطاع العام، فضلًا عن أنها لم تتحمل سوى القليل من نتائج عدم سداد ديونها للبنوك أو للهيئات الحكومية الأخرى (فعلى سبيل المثال، كانت هناك متأخرات كبيرة على كثيرٍ من المؤسسات العامة لمصلحة الكهرباء)؛ وبالتالي شَكَّلت عبئًا على النظام المالي.

- **لم تكن هناك ضغوطٌ تُذكر لتحسين كفاءة استخدام رأس المال؛ خصوصًا في القطاعات التي لعبت فيها المؤسسات العامة الدور الرئيس:**

قدَّرت دراسة لوزارة الاقتصاد (١٩٨١: ١٨- ١٩) مُعامِل رأس المال/ الناتج ICOR للصناعة التحويلية بين عامَيْ ١٩٧٤ و١٩٧٩م بمستوى ٥,٥٦، وحتى بعد التصحيح بمعدل الإهلاك، بمستوى ٥ تقريبًا، وهو مستوًى عالٍ جدًّا بالمعايير الدولية للتصنيع، وخلُصت الدراسة إلى أنه حتى مع أخذ نقاط الضعف في البيانات بالاعتبار، يبدو ضعف إنتاجية رأس المال في الصناعة التحويلية المصرية كأمر لا يقبل الجدل، أما في الزراعة، فبلغ ذلك المعامل ٣,٩٦، ولقطاع السلع ككل ٤,٧٥، ومرةً أخرى فكلاهما مرتفع بالمعايير الدولية[1].

---

(١) تشمل "القطاعات السلعية" في الحسابات القومية المصرية الزراعة والصناعة والتعدين والنفط ومنتجاته والكهرباء والتشييد.

- **كان الاقتصاد يُدار بأدوات لا تستجيب للظروف المتغيرة بسرعة:**

١- رغم غلبة القطاع العام على الاقتصاد، لم تُستخدم السياسة المالية كسياسة استقرار بشكل نشط، فاعتمدت السلطات في محاولتها السيطرة على التضخم مثلًا، على الرقابة على الأسعار بالأساس، من خلال الدعم المباشر وسياسات تنظيم أسعار إنتاج المؤسسات العامة؛ فمالت التطورات المالية ببساطة لأن تكون مجرد مرآةٍ للسياسات الحكومية الأخرى (مثل تلك المتصلة بالتسعير والتوظيف والاستثمار)، فضلًا عن العوامل الخارجية (كتحرُّكات الأسعار الدولية ومُتطلَّبات الدفاع).

٢- تعثّرت السياسة النقدية بفعل عوامل أخرى، فلما كانت الإصدارات الجديدة من السندات الحكومية تُباع للبنوك التجارية عمومًا بأسعار فائدة منخفضة، وحيث كان للبنوك الحق في خصمها سريعًا لدى البنك المركزي، كما كانت تفعل بالفعل؛ لم يكن للمشتريات الأوليَّة للبنوك سوى تأثير لحظي على سيولتها، كما لم يسمح تراكم السندات الحكومية لدى البنك المركزي بنمو سوق ثانوي ومنع إمكانية عمليات السوق المفتوحة.

٣- أعاق مزيج سوق الصرف المُجزَّأ وسياسة التسعير الحكومي غير المرنة، استخدام سياسة الصرف كأداة سياسة اقتصادية، فكان من الصعب حساب مؤشرات سعر الصرف الفعلي الحقيقي؛ ومن ثَمَّ الحكم على تنافسيته، وقد برزت الصعوبة - بالإضافة لمشكلات اختيار الوزن المناسب لكل منها - من ضرورة الاختيار بين أسعار الصرف الثلاثة التي كانت موجودة معظم الفترة، والتي قد لا يكون أيٌّ منها المناسب لهذا الغرض.

ومنع هيكل التسعير غير المرن نسبة كبيرة من المعاملات التجارية من الاستجابة بسرعة للتَّغيُّرات في سعر الصرف، فكان معظم عمليات التبادل عبر البنك المركزي مثلًا غير حساس لسعر الصرف؛ إما لطبيعة النشاط الاقتصادي (مثل رسوم قناة السويس)، أو لأن تغير سعر الصرف لن ينعكس مباشرةً على الأسعار المحلية (ما ينطبق على سلع كالبترول والقطن والأرز والسلع الغذائية المُستوردة)، أما العمليات التي كانت تتم عبر البنوك التجارية، فكانت حساسة لسعر الصرف، حيث ينعكس الأخير بشكل طبيعي على الأسعار المحلية، لكن كان يتم تحويل العديد من هذه المعاملات إلى سوق العملات الخاص؛ ما يعتمد

مداه على فارق التبادل بين السوقين، وبسبب هذا الترابط بين السوقين؛ أدى الفشل في تعديل سعر الصرف بالبنوك التجارية بما يتماشى مع تراجعه بسوق العملات الخاص، إلى خفض تدفق النقد الأجنبي إلى البنوك التجارية، وحتى عام ١٩٨٢م، كان تسليم مُتحصِّلات الصادرات غير النفطية (عدا القطن والأرز) إلى البنك المركزي بسعر صرف البنوك التجارية إجباريًا، وعندما برز فارق كبير بين سعر صرف البنوك التجارية وسعر صرف سوق العملات الخاص، أصبح هذا الترتيب تمييزيًا لصالح أنشطة بدائل الواردات، وضد أنشطة الصادرات.

- **لم يكن إطار صنع السياسات والإدارة الاقتصادية مُنسجمًا مع مُتطلَّبات الهيكل الاقتصادي الجديد:**

كان التناقض الأكثر أهميةً هو نظام التخطيط الاقتصادي، فالاستراتيجيَّة المذكورة في الخطط منذ عام ١٩٧٥م، كانت تهدف للتواؤم مع التوجُّه الاقتصادي الجديد، الانفتاح، باستهداف مستويات استثمار خاص أكبر بكثير من الخطط السابقة، ومع ذلك تجاهلت تنافرًا جوهريًا في منطق التعامل مع القطاع الخاص، هو أن السلطات تستطيع بسهولة منع القطاع الخاص من فعل شيءٍ ما (بفرض قانون أو قرار إداري بمنعه من الوصول لبعض المُدخَلات الحيوية)، لكن من الأصعب بكثير أن تدفعه لفعل شيءٍ ما، فلا يمكن للسلطات سوى أن توفر الحوافز، التي قد تكون أو لا تكون كافية لتحقيق النتيجة المرغوبة، فضلًا عن أن الحوافز المالية قد تغرق تحت ركام مُثبِّطات أكثر أهمية، مثل الخوف من التأميم أو مصادرة الأصول.

باختصار، بينما كان من المُفترض وفقًا لسياسة "الباب المفتوح" أن يتصرَّف الاقتصاد كاقتصاد سوق مفتوح، استمرت تدخلات الحكومة في خلق تشوُّهات خطيرة، كما أن الأدوات الضرورية لإدارة اقتصاد ليبرالي كانت مفقودة أو غير مُستوعَبة جيدًا.

وبينما يمكننا تجاهل بعض هذه القصورات كمشكلات فنية يمكن تداركها مع اكتساب مزيد من الخبرة، فإن نقاط الضعف الأساسية في توجيه السياسات، جاءت من عدم الوضوح بشأن الاتجاه الذي يجب أن يأخذه الاقتصاد، ما

اعترفت به الحكومة كمصدر للإشكالات، وأعربت عنه بوضوح كبير في مقدمة خطة ١٩٧٨- ١٩٨٢م:

"إن عددًا أكبر فأكبر من الشباب يدرك تناقضات المجتمع الاشتراكي الذي يفكر بعقل رأسمالي، فيأخذ من الاشتراكية والشيوعية مفاهيم الملكية العامة وهيمنة القطاع العام والتوظيف المضمون والتعليم والخدمات والضمان الاجتماعي، لكنه يتجاهل الإنفاذ الصارم للسلطة المدنية أو إدانة اللامبالاة التي تخفض الإنتاجية، وبالمثل أخذت الحكومة من الرأسمالية ملامح الاستهلاك والحِرَاك الطبقي ومفاهيم أهمية الفردية والتقاليد التاريخية، لكنها لم تأخذ منها صرامة المنافسة السوقية أو مسئولية المؤسسة عن ضبط الجودة التي يعتمد عليها نجاحها من عدمه؛ فكانت النتيجة النهائية مجتمعًا يفتقر للانضباط أو الإشراف، وتوزيعًا دون إنتاج، ووعودًا دون التزامات، وحريةً دون مسئولية"[١].

لكن أكدت استجابة السلطات لضغوط الموارد والقيود الهيكلية على مبدأ التدرُّج، ما نشأ جزئيًا عن المخاوف من الضغوط التي قد يرتبها تغيير سريع في الهيكل الاقتصادي على النسيج الاجتماعي، حيث كانت دروس إجراءات موازنة ١٩٧٧م وما أعقبها من احتجاجات محفورة بقوة في أعماق صنَّاع السياسات، فدائمًا ما سيطرت على نقاشات مجلس الوزراء حول خفض الدعم أو تعديل الأسعار، تلك المخاوف بشأن آثار مثل هذه التدابير على الاستقرار الداخلي للبلد، ويبدو أنه لم يكن يهم كثيرًا نوع هذه الإعانات (فحتى السجائر كانت مدعومة)، وكلما طُرحت قضية الدعم أمام مجلس الوزراء "رفع وزير الداخلية يده مُؤكِّدًا أنه لن يكون مسئولًا عن الوضع الأمني في مثل هذه الظروف"، كما يخبرنا علي لطفي وزير المالية ورئيس الوزراء الأسبق[٢].

وكانت علاقة مصر بالقوى الغربية الكبرى من ضمن ما جعل هذا التدرُّج ممكنًا، حيث كانت لهذه العلاقة نتيجتان:

الأولى: أنها وفرت لمصر كميات كبيرة من الموارد المالية التي تم سدادها بأثمان سياسية لا اقتصادية؛ ولهذا شدَّد كثيرٌ من الكُتَّاب على الطبيعة السياسية

---

(1) Ministry of Planning (1977a, vol. 1: 19).

(2) Interview, March 27, 2000.

لعلاقة المعونة، فيذكر دسوقي (١٩٩٦:١٦٤- ٦) على سبيل المثال، أنه "لا يمكن تبرير هذه المبالغ بالاعتبارات الاقتصادية وحدها"، ومستشهدًا بتقرير للمكتب العام لمراجعة الحسابات بالولايات المتحدة الأمريكية، تم تقديمه للكونجرس عام ١٩٨٩م، ذكر بصراحة أنه "لو كانت المعونات المُقدمة لمصر تقوم فقط على اعتبارات اقتصادية أو تنموية؛ لكفتها معونات ما بين ١٠٠ و٢٠٠ مليون دولار فقط سنويًا"[1]، فيما بلغت معونات الولايات المتحدة لمصر في ذلك الوقت ٨١٥ مليون دولار سنويًا معونات اقتصادية، و١,٣ مليار دولار سنويًا معونات عسكرية، كما قدمت اليابان والاتحاد الأوروبي ودول أوروبية منفردةً، والدول والمؤسسات العربية بالطبع، مبالغ ضخمة للغاية، وكان من الممكن بالطبع استخدام هذا الكَمِّ الهائل من الأموال "السايبة" للتخفيف من الجوانب الأكثر إيلامًا من الإصلاح الهيكلي؛ ومن ثَمَّ جعله أكثر قبولًا، لكن من الواضح أن ضرورة إعادة الهيكلة الاقتصادية لم تشغل حيِّزًا كبيرًا من تفكير السلطات المصرية أو المانحين، فحتى الأخيرون ظلُّوا يدعون للإصلاح، مع استمرارهم بتقديم الدعم للسياسات القديمة، ولم يُظهروا سوى قليل من الإلحاح لمعالجة هذا التناقض، وبهذا المعنى، يجب أن نرى كبار المانحين كمساهمين في بطء وتيرة الإصلاح الهيكلي.

الثانية: أعطت العلاقة السياسية لمصر فرصة "اللعب بالكارت الأمريكي" في تعاملاتها مع باقي المانحين، وكان هذا فعَّالًا بشكل خاص مع صندوق النقد والبنك الدوليَّيْن، حيث الولايات المتحدة نفسها المساهم الرئيس، ويوجد العديد من الأمثلة على لجوء مصر للولايات المتحدة للضغط على الصندوق، كما وثّق لنا ريتشاردز (١٩٩١) وكما ورد في العديد من إصدارات الموجز الاقتصادي للشرق الأوسط Middle East Economic Digest[2].

وتقدم لنا تجربة المجموعة الاستشارية لعام ١٩٧٩م مثالًا جيدًا آخر، ففي سبتمبر من ذلك العام بدا البنك الدولي مترددًا في عقد اجتماع للمجموعة الاستشارية لمصر، وطلب الدكتور حامد السايح (وزير الاقتصاد والتعاون

---

[1] أصدر وينباوم (١٩٨٦: ٣) أحكامًا مشابهة، وذهب إلى القول (١٩٨٦: ٣- ٣٢) أن "مستوى التمويل لم يكن ... بناءً على أي تقييم دقيق لاحتياجات مصر في الموازنة العامة والتنمية، أو عمومًا على أساس ما تستطيع استيعابه بنجاح".

[2] For example, March 28, 1987 and May 23, 1987.

الدولي) من سفير الولايات المتحدة أن يوجِّه روبرت شتراوس (الممثل الخاص للرئيس كارتر في الشرق الأوسط في ذلك الوقت) دعوةً لمدير البنك الدولي، روبرت ماكنمارا، ويدفعه لعقد اجتماع للمجموعة الاستشارية خلال ذلك العام، حيث كان يرى الوزير أنه بعد عقد الاجتماعات عامَيْ ١٩٧٧ و١٩٧٨م، قد يحمل عدم عقدها عام ١٩٧٩م بعد زيارة الرئيس السادات إلى القدس وتكبُّد عداء الدول العربية، إشاراتٍ سياسيَّةً سلبية بتخلِّي الغرب عن مصر، وقد أثبت تدخل روبرت شتراوس عدم ضرورته في هذه الحالة، حيث اتصل مساعد وزير الخارجية تليفونيًا بماكنمارا، وأكد أن اجتماع المجموعة الاستشارية سيُعقد قبل نهاية العام، ما حدث فعلًا في أسوان يوم ٢٠ سبتمبر.

وقد فسَّر بعض المعلقين الاستجابة البطيئة بغياب البطل الفعال (سواءً أكان فردًا أم جماعة)، الذي يواجه الأداء الباهت للاقتصاد، ما طرح هيكل وديناميات صنع القرار الاقتصادي على طاولة النقاش بقوة، فأشار بعض الكُتَّاب - ككوبر (١٩٨٢) وريتشاردز (١٩٨٤) - إلى السمات الكامنة في النظام السياسي والاقتصادي لمصر، والتي تقف في طريق تغيير السياسات الرئيسة، فقال ريتشاردز:

"من الواضح بشكل متزايد لماذا تستمر الدولة بمجموعتها الحالية من السياسات غير الفعالة وغير المنصفة، ولماذا تستطيع التهرُّب من نتائج ذلك: إن الهيكل الطبقي المصري يولِّد ركودًا للسياسات، فيما تسمح الريوع الدولية للدولة بتفادي أزمة ميزان المدفوعات والضغوط الأخرى التي تستدعي التغيير، وغيرها من ضغوط ناتجة عن هذا التقاعس".

وحدَّد تلك الطبقة التي تقف في طريق التغيير بأنها مزيج من النُّخَب القديمة التي تداخلت مع الشرائح العليا من التكنوقراط، أما الريوع التي أنقذت مصر من أسوأ ضغوط المشاكل الاقتصادية، فكانت:

١- ريوع النفط، سواءً بشكل مباشر في شكل صادرات بترولية أو بشكل غير مباشر كتحويلات للعاملين وعوائد لقناة السويس،

٢- ريوع محلية، في شكل مُتحصِّلات السياحة أو المعونات الخارجية المُقدَّمة لمصر بسبب موقعها الاستراتيجيّ.

ويرفد معلقون آخرون هذه الحجة بمزيد من الإضافات، فيقول ويس وورتزل (١٩٩٨: ١٦٩) إن الطبقة الحاكمة لم تكن تدعم الإصلاح الاقتصادي بشكلٍ كامل؛ لأن التغييرات الأساسية في الاقتصاد ستتطلب لَبْرلَة سياسيةً أكبر مما هي مستعدة له؛ ولذلك "لم يكن هناك تحالف سياسي واسع داعم للإصلاح والتنافسية الدولية"، فضلًا عن أن الثقافة السياسية والإدارية لمصر لا تزال تحت سيطرة نمط من "الهيمنة الفرعونية الجديدة"، ويؤكد ماسون (١٩٨٤: ١٠- ١١) أن العامل الأكثر أهميةً في التأثير على النمو الاقتصادي لمصر هو الموقع الفعلي لهدف التنمية ضمن أولويات صانعي السياسات، مشيرًا إلى كوريا ومصر كبلدين كانا عام ١٩٧٩م، متساويين في عدد السكان والأراضي الصالحة للزراعة وهيكل الإنتاج والطبيعة السلطوية للحكومة، لكن كانت لهما تجربتا نمو اقتصادي مختلفتان تمامًا منذ الستينيَّات، مؤكدًا أن السبب في هذا الاختلاف هو أهداف كلتا الحكومتين، ففي كوريا كان الهدف الرئيس للحكومة هو تسهيل النمو الاقتصادي، فينقل عن الرئيس بارك، الذي أطلق عملية التنمية في كوريا قوله: "في الحياة الإنسانية، يسبق الاقتصاد السياسة والثقافة"، فيما لم تكن التنمية الاقتصادية الهدف الرئيس للحكومة المصرية، كما يرى ماسون، فقد كان هدف الرئيس عبد الناصر في سنواته الأولى هو قيادة العالم العربي، أما الرئيس السادات فكان اهتمامه الأساس مُنصبًا على الشئون الخارجية والأمن، وهو ما أدى إلى نتائج مختلفة في إدارة سياسات البلدين، ففي السياسة الاقتصادية، كانت مصر تتطلع إلى الداخل، بينما كانت الأهداف السياسية الأساسية للحكومة تتعلق بالعالم الخارجي، أما كوريا، فكانت تتطلع للخارج في سياستها الاقتصادية، بينما كان اهتمامها السياسي الأول هو تنميتها الداخلية.

ويضيف هانسن (١٩٩١: ٢٥٠- ٤) أن السلطات اعتمدت عقدًا اجتماعيًا ضمنيًا بين الحكومة والشعب، محتواه "أن يقدم الأخير الخضوع والتنازل عن الحقوق السياسية مقابل الحياة الطيبة la dolce vita"، وبالمقارنة بين تأثير العوامل الخارجية على الاقتصاد المصري وسياسات البلد نفسه عليه، خلُص إلى أن "عدُوَّ مصر الرئيس هو مصر"، أما هولت ورو (١٩٩٣: ٢١٦- ٢١) فحدد السبب الرئيس لتردد السياسة الاقتصادية بافتقاد الحكومة للمشروعية

السياسية، فمع افتقاد الأنظمة المصرية للتأييد الشعبي، لم يكن ممكنًا لها المطالبة بتضحيات ربما تفيد البلد في الأَجَل الطويل؛ فافتقرت الحكومات بالتالي لإرادة التصرف بحسم، وأضاف هولت ورو أن الحكومة المصرية تتكون من مجموعة من الوزارات القوية، لكل منها مصالح راسخة قوية قد تتأثر بعنصر أو أكثر من أي حُزْمَة إصلاح شاملة، وهكذا تواجه أي حُزْمَة إصلاح عامة معارضة من عددٍ كافٍ من الوزارات القوية لمنع تنفيذها؛ ومن ثَمَّ تفتقر الحكومة للقدرة على التصرف بسرعة، ولا شك أن هذه التوترات الهيكلية لعبت دورًا مُهمًّا، لكن بالقدر نفسه من الأهمية كانت البيئة التي صُنعت فيها السياسات، فكان من العوامل الرئيسة المسئولة عن حذر وتردد السياسات الدوران السريع للوزراء في الفريق الاقتصادي، وقد يوضح الحادث التالي المشكلة.

ففي بواكير عام ١٩٨١م، عرض نائب رئيس الوزراء للشئون الاقتصادية، الدكتور عبد المجيد، في اجتماع لمجلس الوزراء، مجموعةً واسعةً من القضايا، كان ضمنها سعر الصرف والدعم وإعادة هيكلة المؤسسات العامة الخاسرة، وإدخال التنافُسيَّة لقطاع الصيرفة، وهو الاجتماع الذي كان قد أتى بعد مشاورات طويلة، وبدا عبد المجيد متفائلًا بالحصول على دعم زملائه للعمل في هذه المجالات، لكن مجلس الوزارء لم يصل لأية قرارات في النهاية، وكما قال: "كالعادة، يريد الجميع الذهاب إلى الجنة، لكن لا أحد مستعد للموت"، مُستكملًا بعد هُنَيهَة "أعتقد أن الموت هو أكثر الأفكار حكمةً بالنسبة إلى أي سياسي؛ حتى يستطيع خلَفُه أن يذهب إلى الجنة"، وهنا كانت المعضلة، فالوزراء كانوا مستعدين لدعم تدابير التقشف، فقط إذا كانوا متأكدين من بقائهم في مكاتبهم حتى وصول فوائدها.

لكن لا أحد يستطيع ضمان حدوث ذلك، وبالكاد نستطيع إلقاء اللوم على الوزراء بسبب رغبتهم في تفادي اللوم والنقد حاليًا؛ لأجل بعض السعادة غير المؤكدة في المستقبل، فيما تؤكد الخبرة قِصَر الفترة الوزارية، فبين عامَيْ ١٩٧٣ و١٩٨٠م، جرت سبعة تغييرات لوزراء المالية، ومثلها لوزراء التخطيط، وخمسة لوزراء الاقتصاد، وأربعة لوزراء التجارة الدولية [١]،

---

[١] للاطِّلاع على أسماء وفترات شغل المناصب، انظر جوادي (١٩٩٧)، كما أشار ڤاييس (١٩٩٣: ٦٦) إلى أنه خلال عمل فريق مولر "تم استبدال سلسلة من الوزراء كل ستة أشهر في المتوسط، وتغيير رؤساء الوزراء كل سنة تقريبًا".

ولا يمكن لمعدل (الوفيات) السريع هذا أن يشجِّع الوزراء على النظر للأجَل الطويل.

وكما ذكر وزير اقتصاد سابق "(الوزراء) لا يدعمون الإصلاح بالضرورة، بل يريدون نتائجه" فقط، وربما لم تكن مخاوف الوزراء من المساس بموضوعات حساسة كإعانات المعيشة وسعر الصرف من دون أساس، ففي دراسة كلاسيكية لـ ٢٤ خفضًا للعملة بين عامَيْ ١٩٥٣ و١٩٦٦م، وجد كوبر (١٩٧١: ٢٨- ٩) أنه في ٣٠% تقريبًا من حالات خفض قيمة العملة، سقطت الحكومة في غضون عام واحد، مقارنةً بـ ١٤% فقط في مجموعة عشوائية مشابهة من الدول (لضبط المقارنة) لم تقُم بأي خفض لها، كما كانت هناك بعض الخبرات القريبة المُهمَّة، عندما تعرضت الحكومة لانتقادات حادة بسبب قرارها خفض قيمة العملة، لكنها نجت لأكثر من عام، فيما كان وزراء المالية أسوأ حالًا، حيث فقد ٦٠% منهم مناصبهم في العام التالي لخفض قيمة العملة، مقارنةً بنسبة ١٨% في المجموعة العشوائية المقارنة.

وعزا بعض المراقبين، مثل وييس (١٩٩٣) تردد صناعة القرار في مصر لمشكلات مُؤسَّسيَّة متأصلة في الهيكل السياسي، حيث "تُنسب أي نجاحات للرئيس، فيما الأخطاء من نصيب رئيس الوزراء"؛ ما يؤدي في رأي وييس، إلى جعل الرئيس غير مستعد لرؤية رئيس وزراء ناجح بشكل كبير، إذا كان سيتحوَّل لمنافس محتمل، وهكذا كان الجمود مُعززًا بالمعضلة التالية:

من ناحية، سيكون الرئيس أكثر حَذرًا من رؤية إصلاح هيكلي فعَّال يقوم به مكتب رئيس الوزراء (خوفًا من أن يكون ناجحًا جدًّا)، ومن ناحية أخرى، لن يتولَّى الرئيس هذه المَهمَّة بنفسه (خوفًا من أن تفشل)(١).

وتجدر الإشارة إلى أن وييس أدلى بملاحظاته تلك حول دوران الوزراء والتوترات المُؤسَّسيَّة بين الرئاسة ورئيس الوزراء في سياق حكومات الرئيس السادات، ما لا ينطبق على رئاسة مبارك، حيث أصبح شغل الوزراء لمناصبهم أكثر استقرارًا.

(1) Weiss (1993: 66).

النمو المُعتمد على المديونيَّة الخارجيَّة (١٩٨٢ - ١٩٨٧م):

إن قصة الأداء الاقتصادي الكلي في تلك الفترة هي تقريبًا قصة الانخفاض الحاد في أسعار النفط، ومحاولات السلطات مواصلة النمو السريع للناتج المحلي الإجمالي رغم انخفاض عوائد النفط، حيث كان لصادرات النفط وزن كبير ضمن الاقتصاد المصري، فلم تؤثر فقط على مكاسب النقد الأجنبي، بل أسهمت أيضًا في تحقيقِ قدرٍ كبيرٍ من الناتج المحلي الإجمالي ومُكوِّناته [1]؛ ومن ثَمَّ خلقت التقلُّبات في عوائده حالة من عدم الاستقرار في العديد من المُتَغيِّرات الاقتصادية الأساسية.

فقد تراجعت أسعار تصدير البترول من متوسط ٣٣,٦ دولار للبرميل (مُرجحًا بأسعار التسلُّم وحصص كل بئر أسهم في الصادرات) عام ١٩٨١م، إلى ١٤,٢٩ دولارًا للبرميل عام ١٩٨٧م، وبالقيَم الحقيقية كان الانخفاض أسوأ بالطبع، فأدى الانهيار في عوائد النفط إلى انخفاض حصة النفط في الناتج المحلي الإجمالي بسرعة من ١٦,٦% منه عام ١٩٨١م، إلى ٤,٥% منه عام ١٩٨٧م، وفي الصادرات من ٧٤% إلى ٣٧% منها، وفي إيرادات الحكومة من أكثر من ٢٠% إلى ٩% منها، وتسبَّب الانخفاض في أسعار النفط في تدهور معدلات التبادل التجاري لمصر بنسبة تقرب من ٤٠% بين عامَيْ ١٩٨٢ و١٩٨٧م، وقدَّر البنك الدولي تأثير هذا التدهور على الدخل بنسبة ١١% من الناتج المحلي الإجمالي و٣٩% من الصادرات.

وأصبح إجمالي مكاسب مصر من النقد الأجنبي عام ١٩٨٧م، أقل بنسبة ٢% منه عام ١٩٨١م بالأسعار الجارية، وأقل بنسبة ١٢% تقريبًا بالقدرة الحقيقية على الاستيراد، ودفع هذا الانكماش السريع في الموارد إلى استجابة سريعة في السياسات باتجاه تعبئة موارد بديلة للحفاظ على مستوى الاستثمار المرغوب.

ومع ذلك، لم يكن الاقتصاد المصري مرنًا بما يكفي لتوليدِ كَمٍّ كافٍ من المدخرات الإضافية (من مزيد من الصادرات مثلًا)، ولم تحاول السياسات زيادة الإنتاجية لتوليد نفس معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي، بمستوى أقل من الاستثمار، بل استمرت الحكومة في تنفيذ سياسات اقتصادية توسعية..

---

[1] يُظهر الشكل (٤.٣) في الفصل الرابع العلاقة بين نمو الناتج المحلي الإجمالي وأسعار النفط خلال الفترة ١٩٧٤- ٢٠٠٠م.

واستمر نظام الحوافز المنحاز ضد الصادرات، فبين عامَيْ ١٩٨٢ و١٩٨٧م ارتفع سعر الصرف الفعلي الحقيقي بنسبة ٣٢%[1]؛ ما كان أعلى من الارتفاع البالغ ٢٨% تقريبًا بين عامَيْ ١٩٧٠ و١٩٨٢م، الذي كان قد نتج عن "الخمسة الكبار" المذكورين آنفًا؛ وهو الارتفاع الذي كبح الصادرات المصرية غير النفطية بشدة، وما زاد الطين بِلَّةً هيكل التعريفات الجمركية ونظاما الأسعار المحلية والضرائب، اللذان ميَّزا المبيعات المحلية على الصادرات.

وكأنما لم يكن كل ما سبق كافيًا، فقد أسف البنك الدولي لما شهده من حاجة الشركات العاملة بالتصدير إلى المرور عبر عدد هائل من التعقيدات الإدارية وأنظمة الاسترداد المعقدة والضمانات المصرفية وبدلات السفر وتأمين ائتمان التصدير وإجراءات تحويل عوائد التصدير.

كما جعل سعر الصرف المُبالَغ فيه قيمة رأس المال أقل تكلفةً بشكل مصطنع؛ ما زاد من التحيُّز لصالح المشروعات كثيفة رأس المال، وتجلَّى في تدهور مُعامِل رأس المال/ الناتج من ٢,٥ أعوام ١٩٧٦ - ١٩٨١م، إلى ٦,٥ أعوام ١٩٨٤ - ١٩٨٨م، بما يشير كذلك إلى عدم كفاءة الاستثمار بشكلٍ كبير، حيث لم ترافق هذه الزيادة السريعة في مُعامِل رأس المال/ الناتج، زيادة متناسبة معها في نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي.

وأدى سعر الصرف المُبالغ فيه كثيرًا، مع نظام ضوابط الاستيراد الصارم وأسعار الطاقة المحلية شديدة الانخفاض وأسعار الفائدة المنخفضة والضوابط الشديدة على الواردات، إلى تقديم إشارات سعرية لا تعكس الميزة النسبية للبلد؛ فكانت النتيجة تخصيصات استثمارية دون المستوى الأمثل، حفزت مشروعات كثيفة رأس المال والطاقة، بينما تجاهلت الاستثمارات كثيفة العمالة في الزراعة ومعالجة المواد الخام المحلية.

واستمر الناتج المحلي الإجمالي في النمو بمتوسط سنوي بلغ قُرابَة ٦% خلال الفترة ١٩٨٢ - ١٩٨٥م، لكن بتمويل للاستثمار المتزايد، اعتمد على الاقتراض الخارجي، قصير وطويل الأَجَل، مع مدفوعات فوائد على الديون الخارجية ارتفعت لثلاثة أمثالها بين عامَيْ ١٩٨٢ و١٩٨٧م، وتراجع

---

[1] يُعرَّف معدل الصرف الفعلي الحقيقي بأنه التغير المُرجَّح في أسعار الصرف الإسمية، المُعدَّلة وفقًا للتغيرات في أسعار التجزئة النسبية في الداخل والخارج، لمزيد من التفاصيل انظر الفصل الخامس.

لتحويلات العاملين بالخارج؛ فتحوَّل صافي ميزان الخدمات إلى السالب عام ١٩٨٦م؛ ما جعل عجز الحساب الجاري يصل إلى ذروة بلغت أكثر من (سالب) ١٥% من الناتج المحلي الإجمالي.

وحتى مع بلوغ متوسط المِنَح الرأسمالية الرسمية ١,٢ مليار دولار تقريبًا، وزيادة المنح النقدية الخاصة من الولايات المتحدة، زادت فجوة التمويل بشكلٍ أكبر من قدرة مصر على الالتزام بسداد خدمات ديونها في مواعيد استحقاقها، فزادت مُتأخِّرات الديون بين عامَيْ ١٩٨٤ - ١٩٨٧م بمتوسط ١,٧ مليار دولار في السنة، وتجاوز إجمالي الديون ٤٠ مليار دولار في يونيه ١٩٨٧م، بما يعادل ١١٢% من الناتج المحلي الإجمالي، وذلك بالحساب على أساس سعر الصرف الرسمي (المُبالغ فيه على ما ذكرنا)، فيما يصل إلى ١٨٤% منه، بالحساب على أساس سعر الصرف السائد بالسوق الحرة، ما جعل مصر البلد الأثقل مديونيَّةً عالميًا (في ذلك الوقت)[١].

واستمرت خدمة الديون في الازدياد، حتى وصلت عام ١٩٨٦م إلى ١١٤% من إيرادات الحساب الجاري، وأكثر من ٧% من الناتج المحلي الإجمالي، ولم تكن مصر في وضعٍ يسمح لها بدفع هذه المبالغ، فضلًا عن متأخرات مديونيتها التي زادت لما هو أكثر، حيث وصلت في يونيه ١٩٨٦م إلى ٤,٣ مليار دولار، ٤٧% منها مدفوعات فوائد، ولم تتم السيطرة على الموقف مؤقتًا، سوى بإعادة جَدْولَة نادي باريس للديون في مايو ١٩٨٧م.

---

[١] البنك الدولي (1990 c, vol. 2: 54)، وتم تعريف "الدول المَدِينة الرئيسة" بالدول ذات الديون الخارجية المُستحقة بقيمة تسعة مليارات دولار أو أكثر.

الفصل الثالث

التنمية الاقتصاديَّة وصنع السياسات خلال الفترة ١٩٨٧ - ٢٠٠٠م

بدأت هذه الفترة بأزمة، وتخلَّلتها صعوبات مالية لم يتم تجاوزها سوى بإعفاءات من المديونية وإعادة جَدْوِلَة لها، وتميَّزت سنواتها بتطبيق برنامج استقرار كبير وبالبدء ببعض الجوانب المُهمَّة من الإصلاح الهيكلي.

لكن أزمة المديونية المصرية عام ١٩٨٧م لم تظهر فجأةً أو كصدمة غير متوقعة، فلم يكن هناك انهيار مُفاجئ لخط الصدع، بل بدأت الآثار التراكمية للاقتراض الخارجي الضخم الذي انخرط فيه البلد منذ ١٩٧٥م، بالسيطرة على المشهد الاقتصادي شيئًا فشيئًا، وتم الاعتراف بالوصول لمرحلة اليأس قبلها ببعض الوقت، حتى وصف بنك متعدد الجنسيات الحدث، ضمن تعليقه على الاقتصاد المصري، بأنه "أحد أبطأ الكوارث في التاريخ".

وقد نتجت الأزمة عن فقدان الدائنين ثقتهم بمصر، والنمو غير الكافي لمكاسب البلد من النقد الأجنبي، فلم تَزِد الصادرات غير النفطية بما يكفي لتعويض انخفاض الإيرادات النفطية؛ ما أدى إلى زيادة كبيرة في المديونية والتزامات خدمة الديون، ففقد الدائنون الأجانب ثقتهم وخفَّضوا تعاقداتهم الجديدة؛ خصوصًا ائتمانات المُورِّدين، ووجدت مصر نفسها في فخ ديون، تستهلك فيه خدمة الدَّيْن تدفقات رأس المال، فاستخدمت عام ١٩٧٩م، ما يقرب من ٤٠% فقط من إجمالي مُتحصلات القروض والائتمان الأجنبي لتمويل استثمارات جديدة، بينما ذهبت نسبة الـ ٦٠% الباقية لخدمة الدَّيْن الأجنبي

(الفائدة واستهلاك الدَّيْن)، ومع انخفاض الإنفاق الصافي (لأغراض حقيقية) وازدياد مدفوعات خدمة الديون بحِدَّة؛ وصل الأمر عمليًا عام ١٩٨٢م إلى استخدام كل الاقتراض الجديد تقريبًا لتمويل خدمة الديون، وبحلول عام ١٩٨٧م، انخفض إجمالي تدفق القروض الجديدة إلى ما يقرب من نصف أعلى مستوى بلغه قبل خمس سنوات، وغطَّى أقل من نصف خدمة الديون المدفوعة فعليًا، والتي كانت بدورها أقل من ثلثي خدمة الديون المُستحقة أصلًا؛ فتراكمت المتأخرات وأُغلقت أبواب أسواق رأس المال الدولية أمام مصر.

وبرعاية نادي باريس في مايو ١٩٨٧م، توصلت مصر والدول المانحة (باتفاقات ثنائية) الأساسية إلى اتفاق بإعادة الجَدْولَة، فتمت إعادة جَدْولَة المتأخرات البالغة وقتها ٦,٩ مليار دولار، بالإضافة إلى جميع مدفوعات الفوائد واستهلاك الديون (البالغة ٤,٤ مليار دولار وقتها) الخاصة بالقروض متوسطة وطويلة الأَجَل، المُستحقة حتى ٣٠ يونيه ١٩٨٨م، وتمت جَدْولَة هذه الديون على مدى عشر سنوات، بما فيها خمس سنوات سماح.

خفَّف الاتفاق من المشكلة، لكن لم يحلَّها، فحتى مدفوعات الديون الجزئية بلغت ٣٦% من إيرادات الحساب الجاري، أي أكبر بكثير من نسبة الـ ٢٥% التي حددها البنك الدولي كمؤشر للقلق بشأن الجدارة الائتمانية للبلد، وتشير بعض حسابات البنك أنه حتى بعد استبعاد الاحتياجات التمويلية المستقبلية، فسيتطلب رصيد الديون في نهاية يونيه ١٩٨٨م، مدفوعات خدمة ديون تبلغ تقريبًا ٥,٦ مليار دولار سنويًا خلال الفترة ١٩٨٩ - ١٩٩٢م، وبتضمين احتياجات التمويل المُستهدف، من المُرجَّح أن ترتفع هذه المدفوعات إلى ٩ مليارات دولار، بما يقارب قُرابَة ٤٥% من مكاسب صادرات مصر المُتوقعة عام ١٩٩٥، عندما تنتهي فترة إعادة الجَدْولَة.

وكان السبب الرئيس في ارتفاع الدَّيْن الخارجي هو السياسة التَّوسُّعية، كما تجلَّت في العجوزات العالية للموازنة والسياسة النقدية التيسيرية، فبلغ عجز الموازنة الموحدة للحكومة، باستثناء الدَّيْن واستهلاكه، ٢٣% من الناتج المحلي الإجمالي عام ١٩٨٦م، وكان السبب الرئيس لهذه العجوزات هو انخفاض الإيرادات، التي تدهورت من ٤٠% إلى ٢٤% من الناتج المحلي الإجمالي بين عامَيْ ١٩٨٢ و١٩٨٨م، ويرجع قُرابَة نصف ذلك التدهور مباشرةً إلى

انخفاض عوائد النفط (بما فيها الضرائب والأرباح المُحوَّلة) من ٧,٩% إلى ٢,٥% من الناتج المحلي الإجمالي بين عامَيْ ١٩٨٢ و١٩٨٧م.

وقد حاولت السلطات الحَدَّ من العجز بخفض النفقات؛ خصوصًا الإعانات (الاجتماعية) الصريحة، التي شَكَّلت في نهاية الفترة ما يزيد قليلًا على ٥% من الناتج المحلي الإجمالي، مقارنةً بأكثر من ١٣% منه قبل خمس سنوات، ومع ذلك ظلَّت هناك إعانات ضمنية، مثل أسعار التجزئة المنخفضة للغاية للوقود والطاقة في السوق المحلية، وسعر الصرف المُبالغ فيه المُستخدم لاستيراد معظم السلع الغذائية الأساسية، كان يجب إضافتها للإعانات الصريحة (لتكوين صورة صحيحة كاملة عن إجمالي الإعانات)، وقد مثلت هذه الإعانات الضمنية إيراداتٍ ضائعةً على الحكومة، شَكَّلت مجتمعةً قُرابَة ١٥% من الناتج المحلي الإجمالي(١).

وهكذا ظلَّ عبء الدعم والإعانات كبيرًا، فقد أنفقت الحكومة على الإعانات قدر ما أنفقت على الاستثمار خلال هذه الفترة الفرعية (موضوع الفصل)، ولسوء الحظ لم تَستفِد الشرائح الأفقر من المجتمع من الجزء الأكبر منها، فيقدِّر البنك الدولي أن الـ ٢٠% الأفقر من السكان استفادوا من قُرابَة ١٧% فقط من تدفقات الدعم، بينما ذهب ما يقرب من ربعه - والضمني منه بالأساس - إلى الـ ٢٠% الأغنى من السكان عام ١٩٨٨م.

وظلَّت أسعار الفائدة (للإقراض والاقتراض على السواء) منخفضة، بل وسلبية بالقيمة الحقيقية، طوال الفترة؛ ما ثبَّط التمويل الذاتي للشركات؛ فخفَّض مُدَّخرات قطاع الأعمال، وخلُصت دراسة للبنك الدولي إلى أن العامل الرئيس في الصعوبات المالية التي واجهت المؤسسات العامة المصرية كان القاعدة المالية غير الملائمة الناتجة عن معدلات الدَّيْن / حقوق الملكية المرتفعة؛ بسبب الخفض المُصطنع لتكلفة الديون، أما الأكثر ضررًا فكان انخفاض أسعار فائدة الودائع، الذي أدى إلى انخفاض المدخرات المحلية؛ خصوصًا من تحويلات العاملين بالخارج.

---

(١) يُقدَّر الدعم الضمني لسعر الصرف بحساب الفارق بين سعر البنك المركزي (٠,٧ جنيه للدولار)، وسعر السوق الحرة الرسمية للبنوك (٢,٢٥ جنيهًا للدولار)، وقد وصل بحلول عام ١٩٨٨م، إلى ما يقرب من ٥ مليارات جنيه أو ٨,٣% من الناتج المحلي الإجمالي.

وكان العائق الآخر لتعبئة الموارد هو نظام تحويل رأس المال المَجَّاني تقريبًا، بما شجع المصريين على الاحتفاظ بودائع بالعملات الأجنبية؛ بحيث يتوقع أصحاب حسابات العملات الأجنبية عائدًا معادلًا لأسعار الفائدة الدولية مع هامش بالانخفاض المُتوقَّع في قيمة الجنيه المصري، وبالنظر إلى الفارق الواسع بين أسعار الفائدة المحلية والدولية؛ كان الحافز للاحتفاظ بحسابات العملات الأجنبية قويًا جدًّا.

وأسهم انخفاض أسعار الفائدة والعجز المرتفع في الموازنة في الدفع لسياسات ائتمانية ونقدية توسُّعية خلال هذه الفترة، فضلًا عن دفع العجز الكبير بالموازنة إلى مزاحمة القطاع الخاص على الائتمان؛ مُضعِفًا النمو الاقتصادي بعامة، وساعدت طريقة تمويل العجز، بالاعتماد على النظام المصرفي المحلي في ما يقرب من نصفه، على التَّوسُّع المفرط في السيولة، فزاد المعروض النقدي بين عامَيْ ١٩٨٢ و١٩٨٦م بما يزيد في المتوسط على ٢٢٪ سنويًا، بينما زاد الناتج المحلي الإجمالي الإسمي بمعدل ١٦٪ فقط سنويًا.

ورغم الضوابط الكثيفة على الأسعار، التي تعني ضمنًا تثبيت أسعار السلع الأساسية والتسعير الرخيص لمعظم السلع والخدمات العامة، ارتفع مُؤشِّرَا أسعار المستهلك وأسعار الجملة بحِدَّة بعد عام ١٩٨٢م، بحيث كانت الزيادات السنوية لمؤشر أسعار المستهلك بالحَضَر أكبر باستمرار من ١٦٪، علمًا بأننا نتحدث بأرقام أقل من الواقع؛ بسبب منهجية تركيب المؤشر، والأهمية المتزايدة لاستهلاك الأسواق الحرة، التي كانت أسعارها أعلى بكثيرٍ من الأسعار الرسمية.

ويمكننا ملاحظة التطورات في العوامل السببية الرئيسة المحددة لسلوك سيولة القطاع الخاص، من التَّغيُّرات في الأرصدة الاحتياطية (النقد المتداول واحتياطيات البنوك بالجنيه المصري) للبنك المركزي ومضاعف النقود (المضاعف بين عنصرَي الجنيه المصري من سيولة القطاع الخاص والأرصدة الاحتياطية)، وكان العامل الأساس المحدد للأرصدة الاحتياطية هو التزام البنك المركزي بتمويل العجز المالي (للموازنة العامة)، وهكذا ارتفعت تلك الأرصدة، استجابةً للعجوزات المالية المتزايدة، من قُرابَة ٣٪ إلى ٥,٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي بين عامَيْ ١٩٨١ و١٩٨٦م، وتحرك مضاعف النقود

من قُرابَة ١,٢٢ إلى ١,٤٤ بين يونيه ١٩٨٠م وفبراير ١٩٨٦م، وأرجع صندوق النقد الاتجاه التصاعدي لمضاعف النقود إلى الانخفاض في معدل النقد / الإيداع من ١,٤٤ في يونيه ١٩٨٠م، إلى ٠,٧٤ في فبراير ١٩٨٦م، مع انحرافات حول الاتجاه بسبب التطوُّرات في معدل الاحتياطيات البنكية إلى الودائع.

واتسم تغيير السياسات خلال الجزء الأول من الفترة (١٩٨٧ - ١٩٩١م) بالتردُّد والتدرُّجية، حتى شكَّك النقاد في التزام مصر بالإصلاح، فكانت لريتشاردز (١٩٩١: ١٧٢٧) بوجه خاص انتقادات لاذعة لأساليب مصر التفاوضية مع المنظمات الدولية:

"كان من تكتيكات الاستمرار في استراتيجيَّة (الإصلاح المتلكِّئ) مثلًا تكتيك الوعد بالكثير وتحقيق القليل، فتعلن الحكومة المصرية بشكل متكرر عن "إصلاحات جريئة جديدة" في جميع أرجاء الاقتصاد، لكنها لا تنفذ الكثير بالقياس بتوصيات صندوق النقد، بل وحتى بالقياس بحجم المشاكل الاقتصادية التي كانت تواجهها البلد في التسعينيَّات، وكان منها كذلك "ألعاب الأرقام" و"قنبلة الدخان" و"الوزراء الموسيقيون"، فتقوم الحكومة بتشويه حسابات معدلات التضخُّم والناتج المحلي الإجمالي وإيرادات الحكومة ونفقاتها، أو حتى إخفائها وتزييفها ببساطة، كما تخلق لجانًا وزارية باختصاصات متداخلة لإرباك الغرباء؛ بحيث لا يعرف أحد مَنِ المسئول حقًّا (إذا كان هناك مسئول أصلًا)، وأخيرًا تدفع لاجتماع فرَق البنك الدولي وصندوق النقد بفرق تفاوض تابعة للحكومة مُكوَّنة من أربعة أو خمسة وزراء، كلهم مختلفون بعضهم مع البعض، ويتغير تركيبهم من يومٍ إلى يوم؛ حيث دائمًا ما يشغل "عمل مهم ما" أحد الأعضاء؛ ليحلَّ محله مؤقتًا شخص آخر، وقد ساعدت هذه التكتيكات على تأجيل الحسم مع صندوق النقد، بشراء الوقت للسيد مبارك لإقناع السيد بوش بالاتصال بالسيد كامديسوس (المدير الإداري لصندوق النقد الدولي)".

وتوقع ريتشاردز بوضوح أن يستمر هذا الحال طويلًا في المستقبل، مُشبهًا سلوك مصر في الإصلاح الاقتصادي بالمشهد الأخير من مسرحية صموئيل بيكيت "في انتظار جودو"، حيث تحتَّم على الشخصيات الاستسلام والقبول بفترة انتظار غير معروفة وغير محددة المدة، وإن كان ما حدث بعد ذلك في الجولات الأخيرة من الإصلاحات، يشير إلى أن هذا الحكم قد يكون متسرعًا بعض الشيء.

فأثناء مفاوضات ١٩٨٧م، لم يكن قد تم التخلص بعد من عفاريت انتفاضات الخبز في ١٩٧٧م، ولم يكن صانعو السياسات متأكدين من رِدَّة فعل الشعب على الإصلاحات المُقترحة من المنظمات الدولية، وشعروا بأنهم مجبرون على المُضيّ قُدُمًا بحذر، ويفسِّر هذا بشكل أفضل المفاوضات المتطاولة وتكتيكات التأخير التي كان من شأنها أن تُحبط الإلحاح حَسَن النيَّة دون شك للمنظمات الدولية، وتشتت انتباه المعلقين ذوي النيَّات الحسنة كذلك، وبالفعل يرد في نهاية تقرير مُطوَّل عن المفاوضات، قول أحد ممثلي المنظمات المالية الدولية بأن أكثر الأوصاف مُلاءَمةً لمشاعرهم خلال عملية المفاوضات، يتّسق وشذرات من تعليقات روديارد كيبلينج على نولكها Naulakha الهندية، بالتسجيل على شواهد قبورهم أنهم حمقى لمحاولتهم التسريع من نهضة الشرق.

وبعد عام ١٩٨٧م، بدأ النقص في الموارد يؤثر سلبًا على معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي، الذي بدأ في التباطؤ باطِّراد، ليصل النمو الحقيقي إلى ٣,٧% بحلول ١٩٩١م، وتفاقمت العجوزات والديون المتراكمة وخدمة الديون بسبب أزمة الخليج عام ١٩٩٠م، وبلغت تقديرات الخسائر الاقتصادية المباشرة لمصر نتيجة هذه الأزمة أكثر من ٢,٥ مليار دولار.

باختصار كان الوضع غير مُستدام، فبحلول ١٩٩١م، كان عجز الموازنة قد وصل إلى ١٥,٣% من الناتج المحلي الإجمالي، وزاد المعروض النقدي في سنة واحدة بنسبة ٢٧,٥%، واستمر التضخُّم بمعدل سنوي بلغ ١٤,٧%، فكانت الثقة في العُمْلَة المحلية تتراجع، حتى ارتفع "معدل الدَّوْلَرة" (حصة الودائع بالعملات الأجنبية في إجمالي السيولة) بقُرابَة ٥٠% .

وكانت الصورة خارجيًا صعبة بالقدر نفسه، فقد استمر العجز في ميزان المدفوعات، وهبطت احتياطيات النقد الأجنبي إلى ٣,٩ مليار دولار (بما يكفي مدفوعات النقد الأجنبي لثلاثة أشهر ونصف الشهر فقط)، وبلغ الدَّيْن الخارجي في تلك السنة (١٩٩١م) ٣١,١ مليار دولار، أو ٢٨% من الناتج المحلي الإجمالي[1]، وارتباطًا بذلك، ارتفعت نسبة خدمة الديون إلى مكاسب النقد الأجنبي إلى ٥٥% تقريبًا، ولم يكن ممكنًا دفع هذه المبالغ دون خفضٍ كبيرٍ في

[1] قد تكون هذه المقارنة أقل دلالةً مما تبدو عليه؛ لأنها تقارن رصيد (دَيْن) بتدفق (ناتج) في عام واحد، حيث لا يجب سداد الرصيد بالكامل في عام واحد، لكننا أوردناها لتكرار استخدامها في الأدبيات.

الـواردات، مـع آثـار وخيمـة علـى الإنتـاج والاسـتثمار ونصـيب الفـرد مـن الاستهلاك.

وبلغت خدمة الديون المتراكمة غير المدفوعة فـي ١٩٩١م مـا قيمتـه ٣,٨٥٥ مليـار دولار، أي قُرابَـة ١٠% مـن النـاتج المحلـي الإجمـالي، مـع تصـاعد للمتأخرات مرَّةً أخرى؛ لتعاني مصر مزيدًا من الضربات لملاءتها المالية، لتبدأ السلطات محـاولاتٍ جـادةً لتصـحيح الوضـع، فدخلت مصـر فـي مفاوضـات مـع صـندوق النقـد والبنـك الـدولي، وشـمل فريـق المفاوضـات كمـال الجنـزوري وعاطف عبيد ومحمد أحمد الرزَّاز وصلاح حامد ويوسف بطرس غالي، الذي كان قويًا من الناحية الفنية وبارعًا من الجهة السياسية، فضلًا عن امتلاكه دعمًا قويًا من رئيس الوزراء.

واسـتطالت المفاوضـات، لكـن كـان واضـحًا جديـة الحكومـة فـي كسـر حلقـة الأزمات المستمرة، ووفقًا لما قاله يوسف بطرس غالي (الـذي كـان مسئولًا عن كثيـر مـن العمـل الفنـي فـي الجانـب المصـري)، كانـت تعليمـات الـرئيس مبـارك للفريق هي الوصـول إلـى اتفـاق مـن شـأنه الوصـول بسـرعة إلـى ترتيبـات نـادي باريس لتخفيف أعباء الديون[1]؛ كذا كـان البنك والصـندوق جادَّيْن بالقدر نفسـه بشأن دعم برنـامج لا يتصدى للصعوبات العاجلة فحسب، بل يخلق أساسًا للنمـو المستدام كذلك.

وللمصـادفة الحسنة، كان لدور مصـر فـي حـرب الخليج أثـره الإيجـابي علـى موقـف المـانحين الرئيسـين مـن محـاولات إنعاشـها الاقتصـادي، فلـم يؤيـدوا فقـط جهود المنظمات الدولية، بل قاموا بمبادرات ثنائية كذلك؛ خصوصًا على صـعيد شطب وإعادة جَدْولَة ديون مصـر الخارجية.

وكان البنك والصندوق مَعْنيَّين بجانبيْن عامَّيْن من مشاكل مصر الاقتصادية، الأول هـو تحقيـق الاسـتقرار الفـوري للاقتصـاد والوصـول لتـوازن المؤشـرات الاقتصـادية الكلية الأساسية، أما الثاني فكان الإصلاحات الهيكلية التـي مـن شأنها خفـض الجمـود وتحريـر الاقتصـاد، وللقيـام بـذلك، كـان علـى السـلطات الالتـزام بـإجراءات واضـحة تثبـت تصـميمها علـى التحـرك بـاتجاه اقتصـاد السـوق، فهـذا وحده ما يمكن أن يُبدِّد الغموض الناتج عن خطة ١٩٧٨ - ١٩٨٢م التي وصفت مصر كـ "مجتمع اشتراكي يفكر بعقل رأسمالي".

---

[1] Interview, July 7, 2003.

وتمحور جوهر مناقشات السلطات المصرية والبنك والصندوق حول أربع قضايا استراتيـجيَّة:

القضية الأولى هي تسلسل الإصلاحات، فتم الاتفاق على اقتران برنامج الاستقرار بإشارات واضحة بأن القطاع الخاص سيشارك بشكلٍ متزايد، بحيث يتنافس مع القطاع العام؛ ولذلك سيكون هناك تحرك متزامن - إلى جانب التدابير المعتادة المرتبطة ببرامج الاستقرار - نحو خصخصة المؤسسات العامة؛ خاصَّةً في مجالات الإنتاج والتوزيع والخدمات، مع استثناء "الهيئات الاقتصادية" كهيئة قناة السويس والهيئة العامة للسلَع التموينية وما شابه.

وكان من المأمول أن يشير بدء برنامج الخصخصة بشكلٍ ساطعٍ إلى تطلُّع مصر إلى بروز القطاع الخاص كمحرك للنمو، مع الاحتفاظ بالهيئات الاقتصادية ضمن القطاع العام لطمأنة الشعب على أن الأصول الرئيسة للبلد لن تتحول لاحتكارات خاصة.

أما **القضية الثانية**، فكانت سرعة التحوُّل، ما عُبر عنه أحيانًا بوصف "الانفجار الكبير" مقابل التدرُّجية، حيث دعت أصوات عديدة في البنك والصندوق إلى منهج العلاج بالصدمة؛ باعتباره على الأرجح سيدفع مصر لقبول دائم للاستراتيـجيَّة الجديدة، ومع ذلك، فبالنظر للخبرة السابقة للبلد، كان هذا توقعًا غير واقعي، فأفضل ما كان ممكنًا توقعه هو "الاندفاع ببطء" (!)

وكان المجال الوحيد الذي شهد انفجارًا كبيرًا، أي كان يمكن الشعور بتغيير جذري به، هو إنفاق الموازنة على الاستثمار الحكومي، الذي هبط سريعًا من قُرابَة ١١% إلى ٤,٥% من الناتج المحلي الإجمالي في غضون أربع سنوات، وإن كنت أظن أن الوصف الأدق له هو "الأنين الكبير".

تتعلق **القضية الثالثة** بإصلاح القطاع المصرفي والمالي، والذي تظل النتائج المتعلقة به خصوصًا مُشوَّشة، فقد طالب البنك والصندوق في أوائل برنامج الخصخصة بخصخصة بنك واحد على الأقل من البنوك العامة، وقدموا للسلطات تحليلات شديدة التفصيل للقطاع المالي؛ لتوضيح تصوُّراتهم وتسهيل صياغة سياسات السلطات، لكن الحكومة اكتفت بالخصخصة التدريجية للبنوك المشتركة فقط، واعتبرت من الحساس للغاية خصخصة البنوك العامة، التي ظلت عامةً بالكامل حتى عام ٢٠٠٠م.

وكانت **القضية الرابعة** الواجب معالجتها هي التحديد الواقعي لسعر الصرف، فقد قاومت السلطات على مدى عقد ونصف أيَّ خفضٍ معنويٍّ له، وقدمت اعتراضات مختلفة عليه، كان من بينها:

- سيكون خفض العملة تضخُّميًا، حيث سيرفع تكلفة السلع الغذائية المُستوردة؛ ما سيفرض مخصصاتٍ إضافيةً للإعانات في الموازنة (والتي بلغت بالفعل ١٩% من إجمالي الإنفاق الجاري عام ١٩٩١م)، وحيث أن تسعير المؤسسات العامة لم يكن على أساس التكلفة الإضافية؛ ستؤدي الزيادات في الأسعار المحلية للمواد الخام المُستوردة إلى خفض الأرباح أو زيادة الخسائر، فضلًا عن أن خفض قيمة العملة سيضطر الحكومة لتوليد مزيد من العملات المحلية لسداد خدمة الديون الخارجية، وهكذا تؤدي النتائج السابقة مجتمعةً لزيادة عجز الموازنة، وذلك في ظروف تقوم فيها بتعبئةِ قدرٍ عالٍ من الموارد من خلال الضرائب بالفعل؛ ما سيحتِّم تمويل العجز المتزايد في الموازنة من خلال رسوم سَكِّ العملة وضريبة التضخم.
- سيُضعف خفض قيمة العملة من النمو المستقبلي؛ بزيادة تكلفة الاستثمار؛ وبالتالي يزيد صعوبة تلبية الأهداف الاجتماعية والسياسية للتوظيف.
- تهيمن على هيكل إنتاج مصر سلع لا ينمو الطلب العالمي عليها، فيما سَلَّة استهلاكها مُثقلة بشدة بالضروريات؛ وبالتالي فمرونة الطلب الأجنبي على صادرات مصر، ومرونة طلب مصر على وارداتها، كلتاهما منخفضة؛ فلن يزيد الخفض الصادرات ولن يقلل الواردات بما يكفي لتحسين موقف ميزان المدفوعات.
- كصيغة مختلفة لحُجَّة "المرونات التشاؤمية" المذكورة آنفًا، لن يحقق خفض العملة أهدافه؛ بسبب كبح نظام الرقابة السائد والعوائق المُؤسَّسيَّة لاستجابة العرض، فالأرجح ألا ينجح خفض قيمة العملة إلا إذا كان جزءًا من حُزْمَة متكاملة من سياسات تحرير الاقتصاد بالتزامن مع خفض سعر الصرف، والأرجح أن تتطلب حُزْمَة كهذه إجراءاتٍ قاسيةً تحمل الكثير من الآثار الجانبية غير المقبولة سياسيًا.

سيطرت القضايا السابقة على النقاشات الفنية بين مصر والمنظمات الدولية، ومع ذلك، بقي خلف الوجه الفني الزائف، الذكرى الباقية للعواقب السياسية لمحاولة دفع الإصلاح بوتيرة شديدة السرعة عام ١٩٧٧م، ونبحث الآن تجربة مصر مع برنامج الاستقرار والإصلاح الهيكلي بمزيدٍ من التفصيل.

برنامج الاستقرار

انتهت السلطات المصرية إلى اتفاق التزام مشروط SBA مع صندوق النقد في مايو ١٩٩١م، وإلى برنامج مع البنك الدولي في نوفمبر ١٩٩١م، وكان هدف هذه الترتيبات، التي عُرفت ببرنامج الإصلاح الاقتصادي والتكيُّف الهيكلي ERSAP، تحقيق الاستقرار وبدء الإصلاح الهيكلي.

فاستهدف البرنامج كُلًّا من الحسابات الخارجية وعجز الموازنة، مع التركيز على الروابط بينهما بشكل خاص، وسعى إلى تثبيت الحسابات الخارجية عن طريق تصحيح سعر الصرف وتوحيده؛ الأمر الذي سيدعم بدوره الموازنة من خلال تقييم الواردات بأسعار أعلى بالعملة المصرية؛ ومن ثَمَّ زيادة الإيرادات من رسوم الاستيراد، وبطريقة مماثلة زيادة مساهمة العوائد من قناة السويس.

ومن جهة أخرى، لن يؤدي خفض النفقات الحكومية إلى خفض عجز الموازنة فقط، بل سيخفض كذلك الطلب على الواردات؛ ومن ثَمَّ يقترب الميزان الخارجي من حالة التوازن، كما ستحسِّن حُزْمَة التخفيف من الديون بشكلٍ مشابهٍ كُلًّا من التوازنات الداخلية والخارجية؛ بخفض احتياجات العملات الأجنبية واعتمادات الموازنة لخدمة الديون.

وبالمُجمَل شمل تصحيح الخلل المالي توظيف أدوات الإصلاح المعروفة كافةً، فشملت حُزْمَة السياسات:

١- سياسات إدارة الطلب، بما فيها السياسات المالية (مثل توسيع ضريبة المبيعات وخفض نفقات الاستثمار الحكومي) والسياسات النقدية (مثل رفع أسعار الفائدة الإسمية إلى أكثر من ٢٠% لجعلها إيجابية كقيمة حقيقية)،

٢- سياسات تحويل نفقات، نُفذت بشكلٍ أساسٍ من خلال تغييرات سعر الصرف، واستهدفت تشجيع إعادة توجيه النفقات من الأسواق الخارجية إلى الأسواق المحلية،

٣- سياسات تمويل، بخلق فروق كبيرة بين أسعار الفائدة المصرية وتلك المتاحة في سوق سندات الخزانة الأمريكيَّة والأوروبيَّة؛ لجذب المزيد من تدفقات رأس المال،

٤- سياسات هيكلية لتحفيز التحسينات في الإنتاجية.

وكانت الأخيرة مهمة بشكل خاص؛ وإلا تحولت الحُزْمَة لمجرد مُسكِّن مؤقت آخر.

وتمخَّضت النقاشات بين السلطات المصرية والمؤسسات المالية الدولية عن إجماع على أن مستقبل مصر يكمن في اقتصاد سوق تنافسي مندمج في النظام الاقتصادي العالمي، وأن من الشروط الأساسية للنجاح في ذلك، إعطاء إشارات واضحة بأن القطاع الخاص سيكون من الآن فصاعدًا القطاع القائد، وستصبح مهام القطاع العام في الاقتصاد أكثر وضوحًا، حيث ستستمر الهيئات الاقتصادية في لعبِ دورٍ رئيسٍ، لكن بصفة عامة، لن يبقى للقطاع العام دور مميز في مجالات الصناعة والخدمات.

وكان قرارٌ بخصخصة معظم مؤسسات القطاع العام المنخرطة في نشاطات الصناعة والخدمات، بما فيها الخدمات المالية، الرديف المنطقي لهذه الاستراتيجيَّة، والإجراء الذي قد يعطي الإشارة المطلوبة، وينقل الأصول إلى القطاع الخاص (حيث يُتوقع أن تُستخدم بشكل أكثر كفاءة) ويزيد من الموارد الإضافية للموازنة.

وكان من المُعترف به أنه يمكن أن تكون لهذه الإجراءات آثارٌ سلبية على بعض المجموعات في المدى القريب، فمن المحتمل مثلًا أن يصبح جزءٌ من القوة العاملة زائدًا على الحاجة بعد خصخصة بعض المؤسسات العامة؛ ولهذا أُنْشئ صندوق اجتماعي للتنمية، مهمته توفير موارد لإعادة تدريب العمال، وبناء أشغال عامة بطرائق فنية كثيفة العمالة، وتوسيع نطاق الائتمان للمشاريع متناهية الصِّغَر؛ ما يمكن بالمجمل أن يزيد فرص العمل ويخفف من بعض الآثار السلبية للإصلاحات.

وشمل الإجراء الخاص بسعر الصرف، توحيد الأسعار المتعددة الموجودة منذ أوائل عام ١٩٩١م، والتي تم تعديلها لاحقًا لتتوافق مع واقع السوق، والواقع أن السلطات كانت فعليًا قد أحلّت سعر صرف مزدوجًا محل أسعار الفائدة المتعددة، قبل الاتفاق مع صندوق النقد الدولي، وأصبح النظام الجديد ساريًا منذ ٢٧ فبراير ١٩٩١م، وشمل خفضًا لقيمة العملة بقُرابَة ٢٥%؛ ليصل إلى التوحيد الكامل لسعر الصرف في ٨ أكتوبر ١٩٩١م، في ذلك الوقت الذي كان فيه الجنيه المصري مرتبطًا بالدولار الأمريكي.

كذا حررت الحكومة أسعار الفائدة فعليًا في ٣ يناير ١٩٩١م، وفي البداية كان هناك حدٌّ أدنى للرسوم يبلغ ١٢% سنويًا على ودائع الثلاثة أشهر، تم إلغاؤه لاحقًا في عام ١٩٩٣م، وفي ظل السياسة النقدية المتشددة للبنك المركزي، ارتفع سعر فائدة ودائع الثلاثة أشهر من ٨,٥% سنويًا في نهاية ديسمبر ١٩٩٠م، إلى ١٧,٢% في نهاية يناير ١٩٩٢م، ووفقًا لعبد الخالق (١٩٩٨: ٤٥)، نجد أنه بالمقارنة بسعر الفائدة السائد بين بنوك لندن (الليبور)، قفز فارق سعر الفائدة من ٠,٥٩ نقطة مئوية في نهاية ديسمبر ١٩٩٠م، إلى ١٣,٠٢ نقطة مئوية في نهاية يناير ١٩٩٢م، فيما وجد البنك الدولي أنه بالمقارنة بعائد شهادات الإيداع ربع السنوية في الولايات المتحدة، كان الفارق قُرابَة ١٥% نقطة مئوية.

خبرة برنامج الاستقرار (١٩٩٢ ـ ١٩٩٧م):

كان الاختلال الرئيس في الاقتصاد هو عجز الموازنة، الذي بلغ في المتوسط ١٨% تقريبًا من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية، خلال العقد ١٩٨١- ١٩٩٠م، وكثيرًا ما أُثيرت مخاطر العجز المالي المفرط في المفاوضات بين الصندوق والبنك والحكومة المصرية، ودارت النقاشات حول عدة نقاط، لكن كانت التالية أكثر تكرارًا، وأسهمت بشكلٍ خاصٍّ في تشكيل برنامج الاستقرار:

١- اضطرت مصر لمواجهة قضية الاستدامة، أي إلى متى يمكن تمويل هذا العجز؟ فيمكن تمويل العجوزات بطباعة النقود أو بالاقتراض المحلي والخارجي، وفي رأي المنظمات الدولية، استخدمت مصر كلًّا من هاتين الطريقتين بالفعل إلى الحد الكفيل بخلق أزمة محتملة؛ فبطباعة النقود بما يتجاوز الطلب عليها (في حدود نمو الناتج المحلي الحقيقي)، كانت الحكومة تفرض ضريبة تضخُّم على السكان، والتي يجب أن تظل إيراداتها خاضعة للحد الأقصى "المقبول" شعبيًا للتضخم، وسنناقش هذه الضريبة بشكل أوسع في الفصل الخاص بالمالية العامة، الذي سنوضح فيه أن ضريبة التضخم بلغت أكثر من ١٠% من الناتج المحلي الإجمالي في بعض السنوات، وكانت أعلى بكثير من معدلها المتوسط في البلدان المتقدمة وفي معظم البلدان النامية.

أما الاقتراض من الخارج، فأدى بالفعل لخلق أزمة في قدرة مصر على خدمة ديونها، التي تراكمت متأخراتها لدرجة أفقدتها القدرة على الوصول لأسواق رأس المال الخاص، وإذا كانت عمليات إعادة جَدْوَلَة الديون عام ١٩٨٧م قد اشترت بعض الوقت للبلد، فإنها لم تقدم حلًّا طويل الأَجَل، فضلًا عن أنه كما أوضح دومار (١٩٤٤)، يصبح تمويل العجز المالي بالاقتراض غير مُستدام، إذا تجاوز سعر الفائدة معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي، وفي مثل هذه الحالات، يؤدي أي عجز أوَّلي (عجز الموازنة من دون مدفوعات الفائدة)، صافيًا من ضريبة التضخم، إلى معدل انفجاري لنسبة الدَّيْن إلى الناتج المحلي الإجمالي، وعندها ستُضطر مصر للتخلّف عن سداد الدَّيْن بشكل صريح أو ضمني، بالتيسير النقدي والتضخم.

٢- حتى لو كان من الممكن استمرار العجز المالي، فإنه لن يكون ملائمًا لتنمية مصر؛ لأنه يزاحم الاستثمار الخاص؛ ما يخفض معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي مباشرةً، وسواءً أكان ما يزاحمه استهلاك عام أو حتى استثمار عام، تكون هناك خسارة في النمو كما أكد البنك والصندوق، بناءً على الخبرة الدولية الواسعة التي أظهرت أن الاستثمار العام أقل إنتاجيةً من الاستثمار الخاص.

٣- أدى العجز المالي المرتفع إلى خفض مرونة السياسات؛ وخصوصًا قدرة الحكومة على الاستجابة للصدمات الخارجية، كما حدث عندما انخفضت أسعار النفط، فخفض العجز المالي المدخرات العامة بالطبع؛ ومعها المدخرات الوطنية بالتبعية.

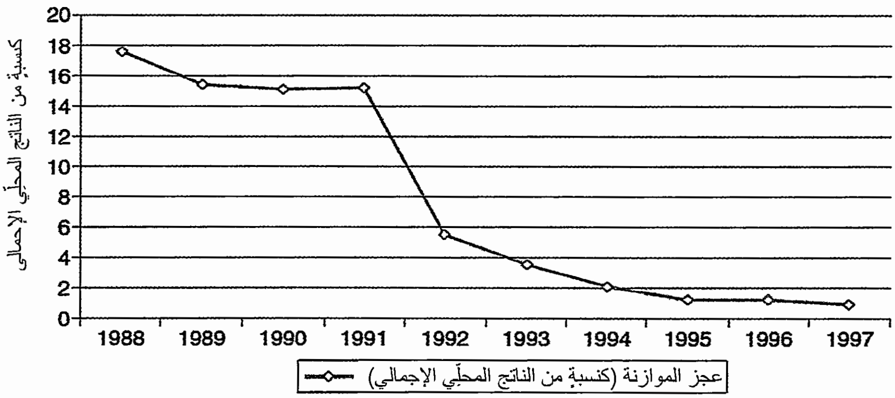
وقد تمحورت إجراءات السلطة في ظل برنامج الاستقرار حول العجز المالي وسعر الصرف وسعر الفائدة، ما كان أساسه التحليل التالي:

كانت فترة ما قبل برنامج الاستقرار هي فترة إعادة جَدْوَلَة الديون من عام ١٩٨٧م إلى عام ١٩٩٢م، وفترة برنامج الاستقرار نفسه من عام ١٩٩٢م إلى عام ١٩٩٧م، أي بعد اكتمال برنامج إعادة جَدْوَلَة الديون في الفترة ١٩٩١-١٩٩٦م.

وكان مفتاح الضبط هو الخفض الحاد في عجز الموازنة من ١٥,٣% إلى ٠,٩% من الناتج المحلي الإجمالي بأسعار السوق بين عامَيْ ١٩٩١ و١٩٩٧م

(انظر الشكل ١-٣)، ما تحقق بزيادة الإيرادات وخفض النفقات، حيث أسهمت الأولى بقُرابَة ٣٥% من ذلك التغيير، والأخيرة بقُرابَة ٦٥% منه، إذ زادت الإيرادات مع خفض قيمة العملة، بما زاد عوائد رسوم الاستيراد، وزادت أرباح شركات النفط ومُتحصِّلات قناة السويس، ويُقدِّر سوبرامانيان (١٩٩٧) أنه في الفترة ١٩٩٢ - ١٩٩٧، زادت الأخيرة بنسبة ٢% من الناتج المحلي الإجمالي، والأولى بنسبة ١% منه، كما أسهم تطبيق ضريبة المبيعات عام ١٩٩١م في توسيع نطاقها خلال الفترة حتى عام ١٩٩٧م، بنسبة ١,٤% أخرى من الناتج.

أما عن خفض النفقات بنسبة ٧,٥% من الناتج بين عامَيْ ١٩٩٢ - ١٩٩٧م، فكانت البنود الرئيسة للنفقات التي تم خفضها هي الاستثمارات العامة والإعانات والفوائد على القروض الأجنبية، فيما كانت البنود التي واصلت ارتفاعها هي الأجور والرواتب والفوائد على القروض المحلية.



شكل (١-٣): عجز الموازنة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة (١٩٨٨ - ١٩٩٧م).

(source: MOF; World Bank LDB).

وكان الاستثمار الحكومي أكثر بنود الإنفاق العام تأثرًا، فانخفض من ١١,٥% إلى ٥,٤% من الناتج المحلي الإجمالي، ما توافق مع استراتيجيَّة الحكومة في الاعتماد المتزايد على القطاع الخاص في الاستثمار، وكانت الفكرة الكامنة وراء ذلك أنه حالَ خفض الحكومة للاستثمار العام، مع السماح للقطاع الخاص بالاستثمار في المجالات التي كان قد أُستُبعد منها حتى ذلك الحين (كالبنية التحتية)؛ فلن يتأثر إجمالي الاستثمار، وإن أدركت الحكومة خضوع

هذه الاستراتيـجيَّة للحظ، فبينما يسهل بالتأكيد خفض الاستثمار العام، لا يمكن ضمان استجابة الاستثمار الخاص بشكل مناسب، وهو ما حدث بالضبط لسوء الحظ، فرغم أن القطاع الخاص أخذ بعض الفرص في البنية التحتية، مثل "عقود التشييد والتشغيل ونقل المِلْكيَّة" Build - Own - Operate - Transfer في مجالات توليد الطاقة، فإن استجابته كانت باردة لأسباب مُؤسَّسيَّة إلى حَدٍّ كبير (ما سنناقشه في الفصل العاشر).

وكان من بنود خفض الإنفاق المُهمَّة الأخرى، بند الإعانات، التي انخفضت من ٥,٢ إلى ١,٦% من الناتج المحلي الإجمالي، بعد أن أصبحت مقتصرة على أربعة عناصر (مقارنة بـ ١٨ عنصرًا عام ١٩٨٠م)، هي الخبز ودقيق القمح والسكر وزيت الطبخ، وهي الخطوة التي نُفذت بعناية أكبر مما تم في يناير ١٩٧٧م، وتشير بعض الدراسات، مثل دراسة علي وأدامز (١٩٩٦)، إلى أن الإعانات التي كانت باقية، كانت فعالة من حيث كونها "ذاتية الاستهداف" للفقراء، وإن كان ذلك سيزيد سوء توزيع الدخل بشكلٍ كبير؛ خصوصًا في الحَضَر.

وبالمثل قامت السلطات ببعض التغييرات المُهمَّة في النظام المالي والنقدي، لخَّصها زكي (٢٠٠١: ١٨٧٦) فيما يلي:

١- إنهاء العديد من السياسات (مثل الحدود القصوى لأسعار الفائدة ومخصصات الائتمان الإلزامية ونسب السيولة العالية وغيرها) التي شوَّهت أسواق رأس المال،

٢- تعزيز النظام المالي بإعادة رَسْملَة بنوك القطاع العام (بتكلفة ٥,٥% من الناتج المحلي الإجمالي)، والسماح بمزيد من المنافسة وتحسين إجراءات الاحتياط،

٣- تطوير سوق للأوراق المالية الحكومية (أذون الخزانة) لم توفر فقط بديلًا مُهمًّا لاقتراض الخزانة العامة من البنك المركزي، بل وفرت كذلك أداة إضافية للبنك المركزي للرقابة المالية، وسمحت له بممارسةَ المزيد من السياسة النقدية النشطة.

وإضافةً إلى إجراءات السياسة العامة المُخططة، كانت الموازنة وميزان المدفوعات على موعد مع صدفة سعيدة، ففي ٢٥ مايو ١٩٩١م، وقَّعت مصر

اتفاقًا لإعادة جَدْولَة ديونها وخفضها مُستحقاتها لسبعة عشر عضوًا في نادي باريس، وحُددت التزامات خدمة الديون عند مستوى منخفض للسنوات الثلاث الأولي؛ ما وفَّر على الأقل ١٥% (بصافي القيمة الحالية) من التسهيلات، وكان مُقررًا أن يحقق التطبيق الكامل لبرنامج إعادة الهيكلة / إعادة الجَدْولَة للديون خفضًا بنسبة ٥٠% (بصافي القيمة الحالية) على مدى كامل الجدول الزمني لمدفوعات خدمة الديون المعنية، وكان على مصر، لتحقق الاستفادة الكاملة من الاتفاقية، أن تصل لاتفاق مع صندوق النقد، وتبقى على مقربة من أهدافه، وتلتزم بالمدفوعات المستحقة عليها وفقًا للاتفاق خلال الفترة ١٩٩١- ١٩٩٤م، وتحصل على شروط مشابهة لخفض الديون من الدائنين غير الأعضاء بنادي باريس.

وبشكلٍ عام، تعاملت اتفاقية نادي باريس لعام ١٩٩١م مع ديون بقيمة ١٩,٦ مليار دولار، بخلاف الديون المُستحقة للولايات المتحدة، كما ألغت الدول العربية قدرًا كبيرًا جدًّا من الديون المُستحقة لها، حيث كانت التكاليف المرتبطة بالتعزيزات العسكرية والحرب في الخليج سببًا في تفاقم مشكلات مصر المستمرة مع الديون في بداية التسعينيَّات؛ فتنازلت الكويت والإمارات وقطر في أكتوبر ١٩٩٠م، عن مبالغ بقيمة مليارَيْ دولار، و٢٥٥ مليون دولار، و١٢١ مليون دولار على التوالي، كما ألغت الولايات المتحدة ديونًا عسكرية بقيمة إسمية ٧,١ مليار دولار، وألغت هيئة الخليج لتنمية مصر والمملكة العربية السعودية في ديسمبر ١٩٩١م، ديونًا بقيمة ٢,٧ مليار و١,١ مليار دولار على التوالي.

وفي مايو ١٩٩١م، شمل اتفاق نادي باريس خفضًا فوريًا ونهائيًا للديون وإعادة تنظيمها، وكانت الفوائد كبيرة حقًا، إذ تضمَّن تنفيذ المرحلتين: الأولى والثانية خفضًا بنسبة ١٥% لكُلٍّ منهما من صافي القيمة الحالية لهذه الديون، لينتهيا في يوليو ١٩٩١م وأكتوبر ١٩٩٣م على التوالي، وتضمَّنت المرحلة الثالثة خفضًا بنسبة ٢٠% منها، اكتمل عام ١٩٩٦م؛ لتشمل ترتيبات الديون خفضًا إجماليًا بنسبة ٥٠% من صافي القيمة الحالية لمدفوعات خدمة الديون المَعْنيَّة بالاتفاق.

وكان نطاق الخفض واسعًا، فشملت الديون المعنية المُؤهلة لإعادة الجَدْوَلَة:

١- جميع الديون العامة المُيسَّرة والمضمونة من الحكومة للدائنين المشاركين بنادي باريس، وتحديدًا المُتعاقَد عليها قبل ٣١ أكتوبر ١٩٨٦م، وتزيد فترة استحقاقها الأصلية عن سنة،

٢- الائتمان التجاري متوسط وطويل الأَجَل المضمون من البلدان الدائنة المشاركة، وتحديدًا المُتعاقد عليه قبل التاريخ النهائي نفسه،

٣- الديون ثنائية الأطراف متوسطة وطويلة الأَجَل غير المُيسَّرة المُستحقة للبلدان المشاركة،

٤- المدفوعات المُستحقة لسداد الديون التي سبقت إعادة جدولتها بتاريخ ٢٢ مايو ١٩٨٧م.

وشملت حُزْمَة خفض ديون نادي باريس لعام ١٩٩١م إجمالًا، ما مجموعه ١٩,٦ مليار دولار، مَكَّنت مصر من توفير ما يزيد على نقطتين مئويتين من الناتج المحلي الإجمالي سنويًا، كانت ستُدفع كمُستحقات خدمة ديون لصالح دائني نادي باريس خلال الفترة ١٩٩٢ ـ ١٩٩٧م، كما أدت الوفورات الإضافية في مُستحقات الدول والمؤسسات العربية والديون العسكرية الأمريكية، إلى زيادة إجمالي مكاسب إعادة الجَدْوَلَة والترتيب إلى ما يمكن تقديره بشكل مُتحفِّظ بقُرابَة ٤% من الناتج المحلي الإجمالي سنويًا خلال الفترة ١٩٩٢ ـ ١٩٩٧م.

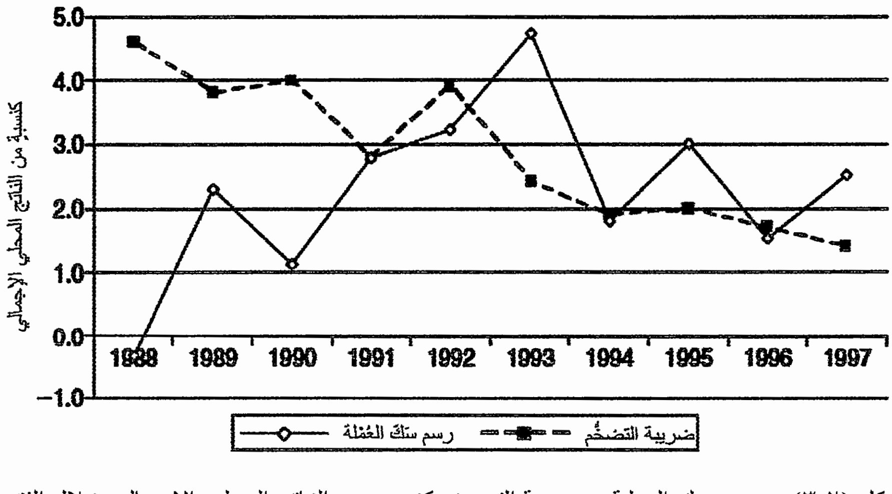
وكان الأثر الإيجابي لخفض الديون على الموقف الخارجي لمصر كبيرًا جدًّا، فيُقدِّر سوبرامانيان (١٩٩٧) أن خفض الديون وفَّر لميزان المدفوعات ما يوازي ٢,٢ مليار دولار، وأن مصر كانت ستحتاج لخفض قيمة العملة بنسبة ١٧% لتحصل على مكاسب موازية.

وشملت النتائج المُهمَّة الأخرى لتحسُّن الوضع المالي، تقليل الاعتماد على رسوم سك العملة وضريبة التضخم[(١)]، فتراوح متوسط رسوم سك العملة قبل

[(١)] أرباح سك العملة هي الإيرادات التي تحققها الحكومة من احتكارها لسلطة طبع النقود، وتُحسب نسبة أرباح السك الحقيقية بقسمة المجموع السنوي المُكمّش للتغيرات الشهرية في القاعدة النقدية على الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي، وما تتلقاه الحكومة في أي لحظة زمنية من خلق النقود ليس ضريبة تضخم، بل أرباح سك عملة، وسنناقش دور سك العملة وضريبة التضخم في مصر بشكل أوسع في الفصل السادس.

وبعد فترة برنامج الاستقرار ما بين ٢ و٢,٤% سنويًا، وهو ما يتماشى مع النتائج في بلدان أخرى، حيث وجد إيسترلي وشميدت - هيبل (١٩٩٤: ٤١- ٢) أنه بين عامَيْ ١٩٧٠ و١٩٨٨م، أسهمت رسوم سك العملة بمتوسط ١% من الناتج القومي الإجمالي في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، وما يزيد قليلًا على ٢% منه في البلدان النامية، رغم أنه قد يكون أعلى بكثير في بلدان معينة في فترات معينة، وبالطبع تُسْهم رسوم سلك العملة بنسبة أكبر في الإيرادات الحكومية أكثر منها في الناتج القومي الإجمالي، ففي دراسة لستة وعشرين بلدًاناميًا، وجد فراي (١٩٩٧: ٣٤٦ - ٧) أنه، في المتوسط، ترتبط زيادة بنسبة ١% في العوائد من هذا المصدر بالنسبة إلى الناتج القومي الإجمالي، بزيادة بنسبة ٨% منه بالنسبة إلى إيرادات الحكومة الجارية، وقد حقَّقت رسوم سك العملة مساهمات مُهمَّة مماثلة في الإيرادات المصرية (انظر الفصل السادس).

أما إيرادات ضريبة التضخم، أي الخسارة الرأسمالية التي يعانيها حائزو النقود نتيجة للتضخم (وتُحسب بضرب معدل التضخم في أموال الاحتياطي كحصة من الناتج المحلي الإجمالي)، فقد اتخذت بالمثل مسارًا هبوطيًا فترة ما بعد برنامج الاستقرار، منخفضةً من متوسط ٣,٨% إلى ٢,٢% من الناتج المحلي الإجمالي ما بين الفترتين ١٩٨٨ - ١٩٩١م و١٩٩٢ - ١٩٩٧م (انظر الشكل ٢-٣).

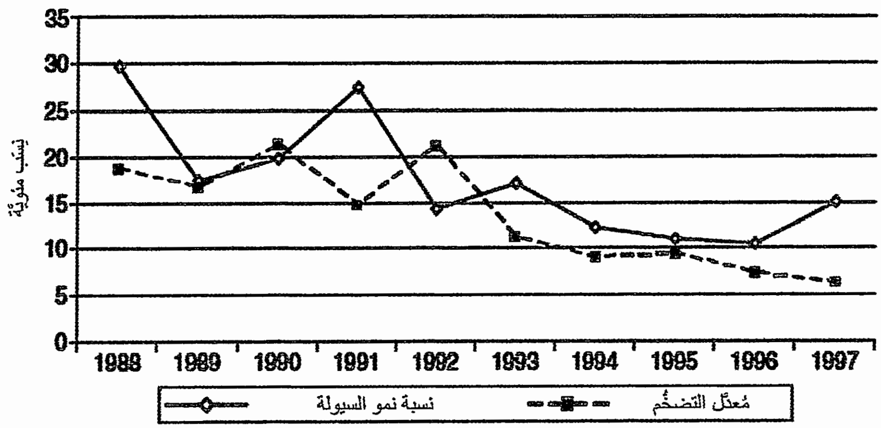


شكل (٢-٣): رسوم سك العملة وضريبة التضخم كنسب من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة (١٩٨٨ - ١٩٩٧م).

(source: CBE; World Bank LDB).

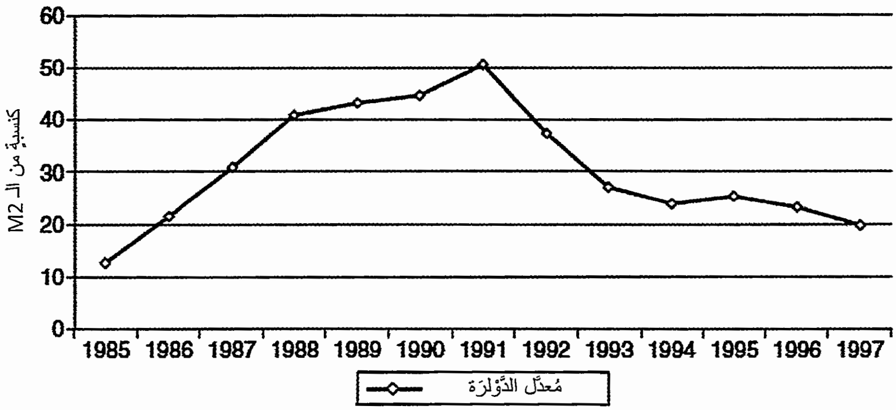
وكانت السياسة النقدية المتساهلة سببًا رئيسًا للنمو السريع في السيولة ما قبل فترة برنامج الاستقرار، إذ قامت السلطات بالتغطية التلقائية للعجز المالي، لكن سهَّل ضغط النفقات، في فترة البرنامج والانخفاض الحاد في عجز الموازنة، للسلطات تشديد هذه السياسة؛ فقُيِّد نمو السيولة بمتوسط معدل ١٣,٤% سنويًا، خلال الفترة ١٩٩٢ - ١٩٩٧م، مُنخفضًا من متوسط معدل ٢١,٧% سنويًا خلال الفترة ١٩٨٨ - ١٩٩١م، وهو ما أدى إلى انخفاض حاد في معدل التضخم من ١٩,٣% سنويًا في مرحلة ما قبل برنامج الاستقرار، إلى ١٠,٧% سنويًا خلاله (انظر شكل (٣-٣))؛ ما انعكس على زيادة الثقة في العملة الوطنية، كما يتضح من انخفاض نسبة الدَّوْلَرة من أكثر من ٥٠% إلى أقل من ٢٠% (انظر شكل ٤-٣).

هذه الدَّوْلَرة المتزايدة للاقتصاد فترة ما قبل برنامج الاستقرار، تسبَّبت بخسائرٍ كبيرة، فقد حملت إشارات سلبية للمستثمرين الأجانب المحتملين عن آفاق الاقتصاد المستقبلية، بدلالتها على فقدان المصريين ثقتهم في عُملتهم الوطنية؛ وهو ما قلَّل من فاعلية السياسة النقدية؛ لأن سيطرة البنك المركزي على الإجماليات النقدية كانت أكثر فاعلية بشكل واضح في المُكوِّن المحلي، فضلًا عن خفض تلك الدَّوْلَرة لقدرة الحكومة على زيادة إيراداتها من رسوم سك العملة.



شكل (٣-٣): نِسَب نمو السيولة والتضخُّم خلال الفترة (١٩٨٨ - ١٩٩٧م).

(source: CBE; CAPMAS).



شكل (٤-٣): معدل الدَّوْلَرة كنسبة مئوية من الـ M2 خلال الفترة (١٩٨٥ - ١٩٩٧م).

(source: CBE; World Bank LDB).

وكان استخدام سعر الصرف كمؤشر إسميّ أحد الأدوات الرئيسة لتحقيق الاستقرار، فتم ربط الجنيه المصري بالدولار الأمريكي أوائل عام ١٩٩١م، وأدى الجمع بين ربط سعر الصرف (الذي يقضي على مخاطر أسعار الصرف تقريبًا)، وفارق سعر الفائدة المرتفع بين الأدوات المُقوَّمة بالجنيه والمُقوَّمة بالدولار، إلى ارتفاع إيجابي كبير في تدفقات رؤوس الأموال، ساعدت على زيادة الاحتياطيات الدولية للبلد من ٣,٩ مليار دولار عام ١٩٩١م (تغطي ثلاثة أشهر ونصف الشهر من المدفوعات بالعملات الأجنبية)، إلى ١٩,٧ مليار دولار عام ١٩٩٧م (تغطي ثلاثة عشر شهرًا تقريبًا).

ولم يكن التعامل مع هذه التدفقات دونما تكلفة، فيمكن أن تكون لها عواقبُ كبيرةٌ على المعروض من النقود، لو لم يتم تعقيمها؛ ولهذا قامت السلطات بجهود تعقيمية ضخمة لتلك التدفقات فور بدء برنامج الاستقرار؛ خصوصًا في الفترة ١٩٩٢ - ١٩٩٤م، وذلك من خلال مبيعات أذون الخزانة، التي تم إيداع عوائدها في البنك المركزي، وكما أشار عبد الخالق (٢٠٠١: ٧٢ - ٣)، عنى التعقيم إخضاع السياسة المالية للسياسة النقدية: فلتفادي التَّوسُّع النقدي؛ أصدرت الحكومة أذون خزانة تزيد كثيرًا على المطلوب لتمويل عجز الموازنة، ولم تكن تكاليف ذلك التعقيم قليلة (والتي تُحسب بضرب التغير في صافي الأصول المحلية للبنك المركزي مضروبًا في فارق فوائد الأصول المحلية والأجنبية)،

حيث قدَّرها سوبرامانيان (١٩٩٧) بنسبة ٠,٦% من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة ١٩٩٢ - ١٩٩٧م، فيما قدرها عبد الخالق بقيمة أعلى.

كذا تضيف الاحتياطيات الفائضة من النقد الأجنبي لدى البنك المركزي تكلفةً أخرى، فقدَّر البنك الدولي أن احتفاظه بما يتجاوز المستوى الآمن (الكافي لتغطية ستة أشهر من الواردات)، كلّف مصر خسارة تعادل ما بين ١ و٢% من الناتج المحلي الإجمالي سنويًا، وهو ما نتج عن الفارق بين العوائد التي حصل عليها البلد من القدر الزائد على حاجته من النقد الأجنبي، وما تكلّفه من ديون داخلية لشراء هذا القدر منه.

وثمة مسألة مُهمَّة أخرى تستحق مناقشة مُوسَّعة، هي مسألة اختيار عملة ربط سعر الصرف، فذلك الربط كان ركيزة أساسية لبرنامج الاستقرار، ما كان له انعكاسات مُهمَّة عبر عقد التسعينيَّات كله، حيث ربطت مصر الجنيه المصري بالدولار الأمريكي عند سعر صرف ٣,٤ جنيه للدولار، وحافظت على هذا السعر حتى النصف الثاني من عام ٢٠٠٠م، فهل كانت هذه السياسة المُثلَى؟

يوجد قدر مُعتبَر من الأدبيات حول اختيار الربط الأمثل للعملة، تشير بشكلٍ أساسٍ لثلاثة اختيارات واسعة للربط:

١- ربط بعملة محددة، كالدولار الأمريكي،

٢- ربط بسَلَّة عُمْلات محددة، تعكس اتجاهات تجارة البلد المعنيّ،

٣- ربط بسَلَّة عملات أكثر عموميةً، مثل حقوق السحب الخاصة SDR.

ويمكن الرجوع لمراجعات ويليامسون (١٩٨٢) وثيروول وچيبسون (١٩٩٢) وإدواردز (1993 b) وغيرهم، للاطِّلاع على النتائج الرئيسة للنقاشات حول الاختيار الأمثل لربط العملة، والتي نذكر منها ما ورد أساسًا في دراسة ويليامسون:

أولًا: هناك إجماع على أن الهدف الأكثر معقولية هو تحقيق سعر مُستقر، لا سعر أمثل (سواء للأعلى أم الأدنى)، فماذا الذي يجب أن يستقر؟ يرى ويليامسون أن هذا هو الأنسب للبلدان التي تستهدف الحفاظ على توازن داخلي مستمر، مع توازن خارجي عام في المدى المتوسط، وحُجَّته هي تباين التكاليف

ما بين: (١) الخروج على التوازن الداخلي الذي ينطوي دائمًا على تكلفة رفاهية، و(٢) الخروج المؤقت على التوازن الخارجي الذي يمكن التعامل معه بتنويعات مختلفة من تكوين الاحتياطيات و/ أو الاقتراض الخارجي، دونما تكلفة تُذكر تقريبًا على الرفاهية.. فالخروج على التوازن الداخلي يعني بطالةً أعلى من الضروري للحفاظ على مُعدَّل تَضخُّم معين، ما ينطوي على إهدار موارد لا يمكن تعويضه بالكامل، ويوجزها ويليامسون (١٩٨٢: ٥٤) بأنه "لا يمكن لمُتعطِّل اليوم أن يقوم بعمل اليوم غدًا"، فربما يؤدي خفض البطالة إلى تسريع التضخم، لكن العكس سيؤدي بتقلُّباته إلى خسائر ناتج في المستقبل أكبر من الفوائد التي يُحقِّقها اليوم.

ويعني التطبيق العملي للنقاش السابق، ضرورة استهداف الربط لاستقرار سعر الصرف الفعلي EER، أي المتوسط المُرجَّح بأنصبة التجارة، لأسعار الصرف الثنائية مع الشركاء التجاريين للبلد، إذ سيوازن استقرار سعر الصرف الفعلي آثار التَّغيُّرات الفردية لأسعار الصرف الثنائية على الاقتصاد ككل؛ وبالتالي يتيح استمرار التوازن الاقتصادي الكُلِّي دون تقلُّب.

ثانيًا: يحقق الربط بعملة أجنبية واحدة استقرارًا اقتصاديًا كُليًا، أقل مما يحقق الربط بسَلَّة عملات، وباختيار مصر ربط عملتها بالدولار الأمريكي؛ فإنها ربطت عمليًا سياساتها النقدية كافةً وسعر صرفها بسياسات الولايات المتحدة، ما يكون منطقيًا فقط لو كانت السياسات النقدية وسياسة سعر الصرف الأمريكية مناسبة تمامًا للاقتصاد المصري، وهو ما لا يطابق واقع الحال، فخلال معظم الفترة التي أعقبت ١٩٩١م، ارتفع الدولار الأمريكي؛ ما رفع معه الجنيه المصري مقابل العملات الأخرى، فإذا كانت الولايات المتحدة أقل اهتمامًا بمسألة القدرة التنافُسية التصديريَّة (وما يترتب عليها من عجز لميزان المدفوعات)؛ لما أظهره العالم من شهية لا تشبع تقريبًا للاحتفاظ بالدولار الأمريكي، فإن مصر يجب أن تهتم؛ لأنه ليس لدى العالم أي حماس مشابه لمراكمة الجنيه المصري، فضلًا عما تفرضه الحاجة للاحتفاظ بتعادل ثابت (بين العُمْلتين) على مصر من ضرورة منع تدفق الأموال الأجنبية خارجها، بما يستلزمه ذلك من إبقاء أسعار الفائدة في مصر أعلى كثيرًا منها في الولايات المتحدة، وهي سياسة، مرَّةً أخرى، لا تحقق الوضع الأمثل للاقتصاد

المصري، الذي يحتاج إلى سياسة توسعية عمومًا؛ خصوصًا مع ما لديه من موارد كبيرة غير مُستغَلَّة.

ويوضح ويليامسون أن الربط بسَلَّة عُمْلات فردية هو الاختيار الأقل كفاءةً من جهة تحقيق استقرار سعر الصرف، ويبدو أن هناك إجماعًا على أن تعكس الأوزان النسبية للعملات في السلة اتجاه ومرونة التجارة الكلية (أي الصادرات والواردات معًا) بين البلد وشركائه التجاريين، ومع ذلك، فقد يؤدي استخدام سَلَّة كهذه إلى بعض المشكلات، أولاها أنه يجب أن تكون دولة الربط قادرةً على الحصول على معلومات حول العملات الأجنبية بشكل مستمر، والقيام بحسابات سريعة بشكل متكرر، وثانيتها أن تطوِّر سوق (عملات) آجلة، أما الثالثة فألا يستطيع أي بلد التأثير في "السلة"، بل أن يحصل على العملات المُكوِّنة لها (ويتحمَّل تكلفة ذلك) ليفعل.

لكن المدهش إلى حَدٍّ ما هو عدم تفكير مصر ولا صندوق النقد ولا البنك الدولي في تبنِّي حقوق السحب الخاصة كبديلٍ لربط الجنيه به، والتي هي بذاتها سَلَّة من العملات الرئيسة تقارب في أوزانها النسبية أهميتها في التجارة العالمية، وكان عددٌ من الدراسات التي أجراها صندوق النقد والبنك الدولي والأونكتاد وغيرهم، قد انتهى إلى أن ربط العملات بحقوق السحب الخاصة، بالنسبة إلى الغالبية العظمى من البلدان النامية، كان سيؤدي إلى قدرٍ من عدم الاستقرار في سعر الصرف الفعلي، لكن أقل بشكل معتبر مما يحدث حال الربط بعملة واحدة، وبالنظر للتنوُّع الكبير في تجارة مصر الخارجية؛ فإنها كانت ستستفيد من ربط الجنيه بحقوق السحب الخاصة، ومع ذلك، أخبرني أعضاء فريقَي التفاوض من مصر وصندوق النقد، اللذين كانا يتفاوضان حول برنامج التكيُّف الهيكلي عام ١٩٩١م، أن فكرة الربط بحقوق السحب الخاصة لم تُبحث بجدية.

ثالثًا: يري ويليامسون أن التعامل مع المسائل الأطول أمدًا، مثل تحييد آثار فروق التضخم وتعزيز ضبط ميزان المدفوعات وفرض الانضباط الخارجي (حالَ كان مرغوبًا)، بتغيير قيمة الربط، أفضل من التعامل معها بالتأثير على الوحدة المربوطة بها العملة؛ وبالتالي كان من الممكن لمصر أن تربط عملتها بالدولار، لكنها ألزمت نفسها بـ "الرفع" و"الخفض" الزاحف، وعليه لم يكن

قرار مصر بالربط بعملة واحدة الصعوبة الأساسية، بل فشلها في تعديل قيمة الربط (استجابةً للوقائع الاقتصادية المتغيرة) الذي فرض قيودًا على جوانب مهمة من صنع القرار.

ويكذّب الاستقرار المذهل في سعر الصرف بعد عام ١٩٩١م دعاوي السلطات بأنه يتحدد سُوقيًا، حيث وجد كالفو ورينهارت (٢٠٠٢: ٣٨٦) أنه خلال الفترة من فبراير ١٩٩١م إلى ديسمبر ١٩٩٨م، كان التغيُّر الشهري في سعر الصرف لا يتجاوز ٢,٥% طوال ٩٨% من الوقت؛ ما يشير عمليًا إلى خضوع السعر السائد لسيطرة صارمة[١].

وكانت حُجَّة مصر المتكررة لحفاظها على هذه الدرجة من الاستقرار في سعر الصرف، أنه قلَّل من درجة عدم اليقين؛ وبالتالي شجَّع الاستثمار الأجنبي؛ وإن كان معظم المستثمرين الأجانب واعين بأن ربط سعر الصرف مجرد وعد مشروط، لا ضمانة مطلقة، وبكلمات إدواردز (1993 b: 20) "التزام بثغرات للهروب"؛ فقيمة الربط مشروطة بوجود احتياطيات كافية من النقد الأجنبي لدى البلد المَعنيّ؛ كي يدافع عن عملته، فلا يوجد ما يمنع انهيار سعر الصرف، حتى لو فعلت الدولة كل ما بوسعها، وهو ما حدث فعليًا في النصف الثاني من عام ٢٠٠٠م، بعدما خسر البنك المركزي جزءًا من احتياطياته من النقد الأجنبي، في محاولة غير ناجحة للحفاظ على سعر الصرف عند سعر ٣,٤٠ جنيه / دولار السائد وقتها؛ ولهذا ليس واضحًا سبب أهمية الحفاظ على سعر صرف "ثابت" فعليًا للمستثمرين.

ورغم المخاطرة بالتبسيط الزائد، يمكننا إيجاز النقاشات حول اختيار الربط الأمثل كما يلي:

يمكن تفكيك التغيُّر في سعر الصرف الفعلي الحقيقي REER، إلى جزء ناتج عن التَّغيُّرات في سعر الصرف الحقيقي، وجزء ناتج عن التضخم التفاضلي

---

[١] للمقارنة، كانت احتمالية ومدى تغيُّرات الأسعار ٥٨,٧% في الولايات المتحدة الأمريكية، وبالنسبة إلى معظم الدول النامية ذات أسعار الصرف العائمة، كانت احتمالية ودرجة الجمود الفعلية في الأسعار أقل بكثير من مصر، فمثلًا كانت ٦٣,٥% للمكسيك، و٦٦,٢% لجنوب أفريقيا، و٧١,٤% لبيرو، و٧٢,٢% لكينيا، و٧٤,٥% لنيجيريا، و٧٤,٩% للفلبين.

(الذي يُسمى أحيانًا بـ "الأسعار النسبية")، وهامش يمثل التفاعل بين الاثنين[1]، والتوصية التي نخرج بها من دراسة ويليامسون (بالأخص) هي ضرورة حفاظ سياسة سعر الصرف الكلي على ثبات سعر الصرف الفعلي الحقيقي، وتغييره فقط في حالة تسوية المدفوعات؛ وهكذا يجب أن يستهدف الربط استقرار سعر الصرف الفعلي الإسمي، فيما يتعامل مع الجزء النسبي من سعر الصرف الفعلي الحقيقي بتغييرات زاحفة في قيمة الربط؛ وعليه فأفضل ربط هو الذي يحقق أقل تقلُّبات ممكنة في سعر الصرف الفعلي الحقيقي، ما يتحقق بالربط بسَلَّة عُمْلات ذات أوزان نسبية تعكس اتجاهات ومرونة التجارة بين البلد وشركائه التجاريين، وبالمثل الربط بحقوق السحب الخاصة الأقل تقلُّبًا من الربط بعملة واحدة.

ويشير تحليل ربط العملة الأمثل وتجربة الاقتصاد المصري في عقد التسعينيَّات، إلى أنه كان الأفضل لمصر اختيار سياسة ربط عملة أكثر تنوعًا، ومزيد من المرونة تجاه قيمة الربط.

وكان من نقاط الضعف الأخرى في برنامج صندوق النقد والبنك الدولي، عدم الاتساق بين بعض العناصر الهيكلية والاستقرارية المُهمَّة، فالتكيُّف الهيكلي المُوصى به لمصر كان يقوم أساسًا على استراتيجيَّة تقليص دور القطاع العام في الاقتصاد لصالح القطاع الخاص، استنادًا لافتراضيْن أساسيْن:

الأول: أن القطاع الخاص قادر على سد الفجوة الناتجة عن تقلص القطاع العام، أي أنه يمتلك الموارد اللازمة،

الثاني: أن القطاع الخاص مستعدٌّ لملء الفجوة، أي أنه سيعتبر من المربح له المشاركة بمعدل استثمار أعلى، بمجرد تراجع القطاع العام من المشهد..

ولم يكن أيٌّ من الافتراضين صحيحًا، حيث انخفض استثمار القطاع العام، دون أن يتدخل القطاع الخاص لتعويض النقص، ما لا يُحتمل أن يكون بسبب

---

[1] أوضح ويليامسون (١٩٨٢: ٤٥) أنه يمكن تحليل التباين في سعر الصرف الفعلي الحقيقي إلى ما يلي:

Var (REER) = var (EER) + var (RP) + 2 cov (EER*RP)

حيث REER سعر الصرف الفعلي الحقيقي، و EER سعر الصرف الفعلي، و RP الأسعار النسبية (أو الفروق التضخُّمية).

قلة موارد القطاع الخاص، فقد شهدت الفترة تدفقًا مذهلًا للعملات الأجنبية، كان معظمه إعادة توطين لأرصدة حققها القطاع الخاص المصري في الخارج؛ ما يرجِّح أن سبب هذا القصور هو تردد القطاع الخاص في تكوين رأسمال جديد والمشاركة في أنشطة إنتاجية.

ويلقَى هذا الرأي تأييدًا كبيرًا من الدكتور عاطف عبيد[١]، الذي طرح سببين لعدم سد القطاع الخاص الفراغ الناتج عن انسحاب القطاع العام، أولهما هو غياب المستثمرين المُؤسّسيين والمؤسسات المالية؛ بما أدى إلى هزال سوق الأسهم؛ خصوصًا بالنسبة إلى المستثمرين الجدد، وثانيهما هو أن معظم رواد الأعمال المصريين جاءوا من أُسَر تجارية (لأن ثلاثين عامًا من الاشتراكية حالت دون نموِّ طبقة رجال أعمال معتبرة)، تميل لتوخِّي الحذر الشديد حيال المخاطرة بدخول أنشطة جديدة.

وربما لا تبدو الأسباب عصيَّةً على الفهم، فقد رفعت السلطات، كجزء من برنامج التكيُّف الهيكلي، أسعار الفائدة الإسمية إلى ٢٢%، وانخفض التضخم بعدها بفترة قصيرة، لكن لم تتبعه أسعار الفائدة سوى بعد فترة كبيرة؛ فظلَّت أسعار الفائدة الحقيقية على الأصول المالية (بما فيها ودائع البنوك والسندات الحكومية) تزيد على ٨ إلى ١٠% لفترة، وحيث لا ضرائب على الدخل منها؛ استطاع المستثمرون الحصول على عائد حقيقي بهذا الحجم دون بذل أي جهد أو تحمل أية مخاطرة؛ ما استلزم أن يكون العائد الصافي الحقيقي على رأس المال المستثمر في أيَّة أنشطة حقيقية، أعلى بكثير ليغري رجال الأعمال بتحمُّل متاعب التعامل مع البيروقراطية والسلطات الضريبية وتقلُّبات السوق؛ وهكذا أدى سلوك أسعار الفائدة الحقيقية إلى زيادة تكلفة الفرصة البديلة للاستثمار الإنتاجي بشكل كبير، ما أظهره استطلاع البنك الدولي لآراء رجال أعمال مصريين، أكَّدوا أن الشركات كانت تبحث في هذه الفترة عن حَدٍّ أدنى ٢٥% على الأقل سنويًا، لمعدل العائد الحقيقي على رأس المال، ما لا يمكن أن يقدمه كثير من الأنشطة بسهولة؛ فكان من المنطقي تمامًا تجنُّب مستثمري القطاع الخاص تعب ومخاطرة توظيف مواردهم لتكوين رأسمال جديد.

---

[١] رئيس الوزراء خلال الفترة ١٩٩٩ - ٢٠٠٤م، وقبلها وزير قطاع الأعمال العام (مقابلة في ٩ سبتمبر ٢٠٠٠م).

وقد تعرَّض الاقتصاد المصري، بعد فترة وجيزة من اكتمال برنامج الاستقرار، لمجموعة أحداث خطرة، كان أولها اندلاع الأزمة المالية في شرق آسيا بدءًا من القطاع المصرفي في تايلاند، ومع انتشار الأزمة عبر معظم الاقتصادات سريعة النمو في شرق آسيا (خصوصًا كوريا وإندونيسيا والفيلبين)، سعت هذه البلدان لحماية موازين مدفوعاتها بالخفض السريع لقيم عملاتها؛ الأمر الذي لم تفعله مصر، التي بقيت مرتبطةً بالدولار؛ ما أبقاها مرتفعة بالنسبة إلى عملات شرق آسيا، بحيث كان متوسط انخفاضها مقابل الجنيه المصري بحلول عام ١٩٩٨م (بعد سنة من بداية الأزمة) ٧٣% للروبية الإندونيسية، و٤٢% للوون الكوري، و٣٦% للرينجت الماليزي، و٤٦% للبات التايلاندي؛ ما زاد تنافسية صادرات دول شرق آسيا على حساب صادرات مصر في الأسواق الأخرى، وأثَّر خصوصًا على نمو صادراتها غير التقليدية، بل وزاد واردات مصر من هذه الدول؛ كونها أصبحت أرخص بالدولار؛ فزادت الواردات بشكلٍ كبيرٍ وزاد الضغوط على ميزان المدفوعات.

وكان ثاني هذه الأحداث الخطرة، الهجوم على السيَّاح في مدينة الأقصر في ١٨ نوفمبر ١٩٩٧م، الذي أودى بحياة ٥٨ سائحًا أجنبيا وأربعة مصريين؛ فتسبَّب بهبوط حاد وفوري في السياحة؛ وبالتالي مزيد من الانخفاض في مُتحصِّلات النقد الأجنبي.

وقد أدى بطء مصر في تعديل ربط العملة استجابةً لهذه الأحداث (الذي لم يتغيَّر حتى عام ٢٠٠٠م)، إلى زيادة صعوبة موقفها في التعامل مع هذه التحديات.

وقد دفعت محاولات رفع سعر الفائدة لمستويات غير مسبوقة وتحرير الاقتصاد وإصلاح سعر الصرف في آنٍ واحد، بمعضلةٍ جديدة أمام صانعي السياسات المصريين؛ إذ أصبح عليهم مواجهة ما يُعرف في الأدبيات أحيانًا بـ "الثلاثية المستحيلة" أو "الثلاثية المتعارضة"، حيث يستحيل الجمع الآنيّ بين تحقيق سعر صرف ثابت (مُدار) وتحرير حركة رأس المال وتبنِّي سياسة نقدية مستقلة، فيمكن تحقيق اثنتين فقط منها، والتخلِّي عن الثالثة حتمًا.

وكان چان تنبرجن (١٩٥٢: ٢٧ - ٣٠) قد أوضح أن من الشروط الضرورية لفاعلية السياسة الاقتصادية، وجود أدوات مستقلة لتنفيذ السياسات

بقدر عدد الأهداف المُتوخاة، ما يوصي به كذلك كثيرٌ من الكُتَّاب؛ لأن آثار أدوات السياسات غير مؤكدة، وقد تتطلَّب وقتًا مُعتبرًا للظهور، ما يجعل من المُستحسن تعبئة أدوات أكثر من الأهداف المرجوَّة.

وحيث قامت استراتيجيَّة مصر الاقتصادية على ربط سعر الصرف؛ كان لا بُدَّ أن تخضع السياسة النقدية لمُتطلَّبات الحفاظ على ذلك الربط، بحيث تحتَّم تحديد سعر الفائدة عند المستوى الضروري لمنع تدفق رؤوس الأموال للخارج (لأن فقدانها يعني الضغط على سعر الصرف)؛ ما يلغي فاعلية السياسة النقدية كأداة مستقلة؛ كون استقلالها يتطلب سعرَ صرفٍ عائمًا، وعندما حاولت السلطات تحقيق الأهداف الثلاثة معًا؛ تسبَّبت فقط بنزفٍ لاحتياطيات النقد الأجنبي (ما حدث في ١٩٩٨م مثلًا).

وفي نهاية المطاف، اختار صانعو القرار نظامًا وسطًا يهدف لسعر صرف ثابت عمليًا، واستقلال نقدي، وتدابير متنوعة لكبح تدفُّقات رأس المال للخارج، فاستطاعوا "تربيع الدائرة" (أي جمع النقيضين وتحقيق شبه المُحال)؛ لأن الضوابط على حركة رأس المال تسمح للسياسة النقدية وسياسة سعر الصرف بالعمل كأداتين منفصلتين (حيث تستطيع ضوابط رأس المال الحدَّ من تدفقات الأموال؛ وبالتالي منع الضغط على سعر الصرف).

الإصلاح الهيكلي:

بالتزامن مع برنامج الاستقرار، بدأت الحكومة تنفيذ بعض تدابير الإصلاح الهيكلي، مما تعلّق بإصلاح هيكل التعريفات الجمركية وسياسات التسعير، لكن كان أكثرها أهميةً خصخصةُ الشركات العامة المملوكة للدولة؛ خصوصًا بعدما ثبت لفترة طويلة أن أداء هذه الشركات لم يكن جيدًا أبدًا، ومثَّل عبئًا كبيرًا على الأداء الاقتصادي للبلد، وقد كانت الكفاءة المالية والإنتاجية لقطاع الأعمال العام موضوعًا للعديد من البحوث، مثل مايرو (١٩٧٤)، وهانسن ونشاشيبي (١٩٧٥)، وواتربري (١٩٨٣)، بالإضافة لدراسات مؤسسات المانحين الثنائيين ومتعددي الأطراف.

وتلخِّص دراسة البنك الدولي (١٩٨٧) الموقف بشكل جيد، حيث وجدت بفحص أداء ٣٦٦ شركةً عامة و٣٧ هيئةً اقتصادية في القطاع غير المالي بين

عامَيْ ١٩٧٣ و١٩٨٤م، أنه بينما كان بعض الهيئات الاقتصادية - خاصَّةً قناة السويس والشركة المصرية العامة للبترول - يحقق فائضًا، كان الأداء المالي والإنتاجي لقطاع الأعمال العام ككل سيئًا؛ ما يرجع بشكلٍ خاصٍّ للأداء الضعيف للشركات العامة.

فتكشف المؤشرات المالية للقطاع عن صورة قاتمة، بسبب العجوزات الكبيرة والمتنامية (إذ زاد العجز الكلي من ٣,٩% إلى ٨,٤% من الناتج المحلي الإجمالي خلال فترة الدراسة)، ومعدلات العوائد المالية المنخفضة والمتدهورة (إذ انخفض العائد الصافي على القيَم الدفترية من ٩% إلى ٤,٨%)، فبإعادة تقييم الأصول، كان معدل العائد على رأس المال المُستثمر في القطاع العام الصناعي سلبيًا خلال سنوات الدراسة، بقُرابَة (- ٥,٧%) عام ١٩٨٤م.

كما فرض القطاع عبئًا كبيرًا على الموازنة العامة، فباستثناء عام ١٩٨١م، مثَّل إجمالي عجز الشركات العامة والهيئات الاقتصادية، ما بين ١٧ و٣٧% من إجمالي العجز الحكومي بموازنات الفترة ١٩٧٣ - ١٩٨٤م، ما كان أكبر بكثير من نظيره في مؤسسات القطاع العام في عيّنة من قُرابَة ٢٠ بلدًا آخر في مستوًى تنمويٍّ مماثل، بل ولا تُظهر هذه الأرقام كامل الصورة؛ بسبب عدم شفافية إجراءات المحاسبة المُطبقة في المؤسسات العامة، كما أشار البنك الدولي.

وتكشف مؤشرات الإنتاجية عن الصورة القاتمة نفسها، فبين الفترتين ١٩٧٣ - ١٩٧٩م و١٩٧٩ - ١٩٨٣م، انخفضت الإنتاجية الكلية للعوامل بحِدَّة، وانخفضت الإنتاجية الحَديَّة لرأس المال من ١٥ إلى ٥%، فيما انخفضت الإنتاجية الحَديَّة للعمل في الفترة الثانية عنها في الأولى بنسبة ١٥%، وتدهور معدل نمو القيمة المضافة من ١١,٧ إلى ١,٢% بين الفترتين أنفسهما.

وهي التطورات التي أثَّرت على تنافسية الصناعة المصرية بشدة، فأظهر تقرير للبنك الدولي (١٩٨٣) أن تكلفة الموارد المحلية DRC لعدة صناعات، كانت أكبر من الوحدة، ويعني إنتاج مُنتَج ما بتكلفة موارد محلية أكبر من الوحدة، أن استيراده أفضل من إنتاجه محليًا، كما أشار أوت (١٩٩٣: ٢٠٨) إلى أنه لم يُعد توجيه الموارد إلى الصناعات ذات الميزة التنافسية الواضحة؛ فاستمر الاستثمار بالزيادة في القطاعات غير التنافسية.

ولم تتحسَّن الصورة في السنوات اللاحقة، فأظهر استقصاءٌ للبنك الدولي (١٩٩١) أن ٣٥ من ٣٩٧ شركة مملوكة للدولة عام ١٩٨٩م، كانت تحقق عوائد صفرية أو سالبة على الأصول بشكل مستمر، ولم تكن مستمرة بالنشاط إلا لاستمرار الحكومة في ضخ السيولة فيها، فيما كانت تحقق ١٦٢ شركة أخرى عوائد على الأصول أقل من ٥% .

باختصار، كان إصلاح القطاع العام ضرورة لبقاء الاقتصاد المصري على المدى الطويل، وقد تركَّزت المناقشات بين السلطات المصرية والبنك الدولي عام ١٩٩١م، على الإصلاح المبكر للشركات المملوكة للدولة، وغطَّت النقاشات كثيرًا من الاعتبارات المعتادة التي طُرحت في بلدان أخرى، واتفقت المنظمات الدولية على الخصخصة كأداة رئيسة ضمن الإصلاح، كما أدرك الجانبان أنه يمكن أن تكون للخصخصة أهداف متعددة، فتشير مُذكِّرة بين البنك الدولي ومصر إلى زيادة المنافسة بين المنتجين، والحدِّ من اقتراض القطاع العام، وتوسيع ملكية الأسهم، والسماح بمنافسة أكبر بين الشركات للحصول على الأموال من سوق رأس المال، وإعادة توزيع الدخل والثروة، وتحرير المنتجين من التدخل الحكومي المتكرر والمُفصل

وهو ما أجملته النقاشات في أربعة بنود: المكاسب المالية للحكومة من خفض الاستثمار العام، وتخفيف الضغط على الموازنة بإيقافِ ضخِّ الأموال العامة في مؤسسات خاسرة، والتوظيف الأكفأ للأصول المُخصخصة بفعل المنافسة المتزايدة، وتحرير المنتجين من التدخل الحكومي المتواصل، وعلى أهمية المزايا المترتبة عن كل ما سبق، كانت القضية الأكثر أهمية غير ملموسة، وهي أن يكون القطاع الخاص هو المحرك الرئيس لنمو الاقتصاد في المستقبل، وألا يظل في وضع تمييز سلبي مقابل القطاع العام.

وتفسِّر أهمية هذه القضية حدَّة النقاش في مصر، فبينما بدت توصيات المنظمات الدولية مَعنيَّة بالوسائل، فإن تأثيرها الأكبر كان غالبًا على الغايات، فلم تكن الخصخصة بالنطاق المُقترح مجرد إجراء مالي، بل تَخلٍّ عن نموذج التنمية الذي صاغ المجتمع المصري لجيل كامل، كما كان من المُقرر لها أن تسير بالتزامن مع خفض الضوابط على العديد من مجالات الصناعة والتجارة، مما كان يولِّد ريوعًا، سواءً كأرباح احتكارية أم دخول قطاع عام مضمونة،

حيثما كان للمستفيدين بلا شَك مصالحُ قويةٌ في استمرار النظام القديم، فكانت التغييرات ستؤثر على مجموعات مختلفة من الفائزين والخاسرين عن تلك المرتبطة بالنظام القائم، ما قد يجعل هذه القضية التي بدت مجرد قضية فنية متعلقة بخصخصة قُرابَة ٣٠٠ شركة، الشرارة الصغيرة التي قد تطلق تغييراتٍ واسعةَ المدى في المجتمع المصري، وهو الاحتمال الذي قبلته السلطات المصرية عام ١٩٩١م، وأصبحت المسألة المركزية هي كيفية إدارة التغيير مع تقليل آثاره السيئة على الخاسرين.

ورأى صُنَّاع السياسات التغيُّر في الأدوار النسبية للقطاعين: العام والخاص كتقدم منطقي، وقدم الدكتور كمال الجنزوري (وزير التخطيط ١٩٨٢ - ١٩٨٥م، ونائب رئيس الوزراء ١٩٨٥ - ١٩٩٦م، ورئيس الوزراء ١٩٩٦ - ١٩٩٩م) التغيير كاستجابة براجماتية للظروف الاقتصادية والدولية المتغيرة، ففي رأيه كانت المهمة الرئيسة التي واجهت الاقتصاد المصري، بعد حرب ١٩٧٣م مباشرةً، هي إعادة بناء قدر كبير من البنية التحتية، ولم يكن القطاع الخاص يملك الموارد الكافية للقيام بهذه المهمة، فيما كان المستثمرون الأجانب قلقين من الوضع في الشرق الأوسط، ومترددين في استثمار مبالغ كبيرة في المنطقة؛ فلم يكن أمام مصر سوى إسناد هذه المهمة للقطاع العام.

غير أنه بحلول التسعينيَّات، ومع بناءِ قدرٍ كبيرٍ من البنية التحتية، أصبح توفير التشغيل المنتج التحدِّي الأكثر إلحاحًا على الاقتصاد، وهو ما يمكن خلقه بشكل أكثر كفاءة من خلال القطاع الخاص؛ خصوصًا وأنه أصبح أكبر بكثير، وغدا قادرًا على تنفيذ مشاريع تتطلب قدرًا كبيرًا من رأس المال؛ بحيث يمكن تشجيعه على القيام بمشاريع بنية تحتية كبيرة، كما أن تغيُّر الوضع في الشرق الأوسط طمأن المستثمرين الأجانب أخيرًا، بحيث حان الوقت لإعادة صياغة استراتيجيَّة للاستفادة من كل هذه التَّغيُّرات، ما كان يراه الدكتور الجنزوري خطوةً ضروريةً ضمن مهمة جعل الاقتصاد المصري قادرًا على الحياة في القرن الحادي والعشرين، ورغم سُمعته كمُدافع عن القطاع العام، تسارعت الخصخصة خلال فترة تولِّيه منصب رئيس الوزراء (١٩٩٦ - ١٩٩٩م).

وتصارع خَلَفُه الدكتور عاطف عبيد مع مشكلتيْن رئيستيْن خلال عملية الخَصْخَصة، الأولى هي تباطؤ الاقتصاد وسوق الأوراق المالية؛ بما صعَّب بيع

الشركات بالأسعار التي تراها الوزارة مناسبة، والثانية أن المشترين الأوائل أخذوا الشركات الأكثر ربحيةً، تاركين للوزارة المحفظة الأقل جاذبيةً لتتخلص منها.

وتشير مراجعة لوثائق النقاشات المُوسَّعة مع الجهات الفاعلة الرئيسة، إلى أن قبول تغيير الفلسفة كان الأكثر أهميةً للطرفين، فيما أُعتُبرت التفاصيل الفنية أمرًا ثانويًا يمكن تسويته، وهو ما قد يفسر لماذا لم يُولَ كثير من الاهتمام لمسائل كيفية تحديد أسعار الأصول والطرائق المختلة لبيعها والاستخدامات التي ستُوجه لها عوائد الخصخصة.

وربما يكون من المفيد هنا، قبل التقدم في مناقشة الخصخصة، إلقاء نظرة مُوجزة على هيكل الأنشطة الاقتصادية للقطاع العام.

كانت توجد أربعة أنواع من المؤسسات العامة، بالإضافة للحكومة بالطبع، منخرطة في الأنشطة الاقتصادية، وهي :

١- المؤسسات الإنتاجية الحكومية المحلية،

٢- الهيئات الخدمية،

٣- الهيئات الاقتصادية،

٤- المؤسسات العامة.

وكان النوعان الأخيران هما المُكوِّنيْن الأساسيْن للقطاع العام في مصر.

بخصوص الهيئات الاقتصادية، كان لدى مصر أكثر من ستين هيئة اقتصادية، تغطي أهم قطاعات الاقتصاد، وهي : المرافق (مثل الاتصالات والكهرباء والسكك الحديدية والبريد... إلخ)، وقناة السويس وشركة البترول والهيئة العامة للتموين (المسيطرة على استيراد وتوزيع السلع الأساسية المدعومة)، والتأمين الصحي والاجتماعي... إلخ، وهي مُنظَّمة كشركات شبه مستقلة، كانت توظِّف قُرابَة ٣% من القوة العاملة، وأنتجت ٢٠% تقريبًا من الناتج المحلي الإجمالي في بداية التسعينيَّات.

أما المؤسسات العامة، فأنتجت أوائل التسعينيَّات، قُرابَة ١٠% من الناتج المحلي الإجمالي، ووظَّفت ٦% تقريبًا من القوة العامة[1]، وكانت تعمل في

[1] قدَّر البنك الدولي أنه رغم الإفراط الكبير للعمالة في المؤسسات العامة، لم تكن الهيئات الاقتصادية مُثقلة بنفس الدرجة.

كافة قطاعات الاقتصاد تقريبًا، فتراوحت أنشطتها ما بين إنتاج الحديد والصلب والصابون والأسمنت والأفلام والفوسفات والسيراميك والبيرة والفنادق وغيرها، كما سيطرت على قطاعات البنوك والتأمين.

وكجزءٍ من برنامج الإصلاح الهيكلي، التزمت الحكومة بخصخصة المؤسسات العامة، وليس الهيئات الاقتصادية، فكانت الخطوة الأولى إقرار القانون ٢٠٣ في يوليو ١٩٩١م، الذي جُمعت بموجبه ٣١٤ مؤسسة اقتصادية عامة غير مالية، في إطار ٢٧ شركة قابضة جديدة، أُعيد تنظيمها عام ١٩٩٣م في ١٧ شركة قابضة فقط، ووُزِّعت الـ ٣١٤ شركة التابعة بطريقة تمنع التركُّز القطاعي غير الضروري تحت أي شركة قابضة، كما أُنشئت هيئة مستقلة، هي مكتب المؤسسات العامة، في نوفمبر ١٩٩١م تحت إشراف وزارة قطاع الأعمال العام؛ لتقديم المشورة في القضايا المتعلقة بخصخصة الشركات المملوكة للدولة SOEs.

وأُعطيت الشركات التابعة استقلاليةً أكبر في مسائل الإدارة والتسعير والتمويل، وإن بقيت مسألة التوظيف منظمة بشكل صارم، فيما كانت الشركات القابضة مسئولةً عن خطط خصخصة الشركات التابعة لها، وقد اتخذ التخلص من الملكية العامة خمس طرائق: البيع لمستثمر محدد، والبيع من خلال سوق الأوراق المالية، والبيع لاتحادات الموظفين المساهمين، وبيع أصول الشركات، والتصفية.

لكن ما مدى نجاح العقد الأول من برنامج الخصخصة؟

بدايةً ليس من الممكن الاعتماد على معيار حاسم وحيد؛ لأن أهداف الخصخصة ومعايير الحكم على نجاحها، لم تُحدد أبدًا بشكل واضح، ومع ذلك فيمكن أن تفيدنا بعض التعليقات، مجتمعةً، كأساس للحكم.

أولًا: قد ينظر البعض إلى عدد الشركات التي خرجت من المحفظة الأصلية المُكوَّنة من ٣١٤ شركة، فنجد أنه بحلول يونيه ٢٠٠٠م، كانت الحكومة قد باعت حصة سيطرة في ١١٨ مؤسسة بقيمة ١٢,٣ مليار جنيه، وحصة أقلية في ١٦ شركة أخرى بقيمة ١,٨٧ مليار جنيه، علمًا بأنه من جهة مُتحصِّلات الخصخصة في السنة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، صنَّف صندوق النقد الدولي (١٩٩٨a:٥٢) البرنامج المصري، كرابع أنجح برنامج خصخصة في

العالم، ومن جهة إجمالي عوائد المبيعات، حُوِّل نصفها إلى وزارة المالية للحَدِّ من عجز الموازنة، وخُصص ما يقرب من ٣٠% منها لتسوية ديون الشركات المُخصخصة تجاه البنوك التجارية، كما أُستُخدم ١٧% منها لتمويل خطط المعاش المبكر للعمال في تلك الشركات.

ثانيًا: باستخدام معيار الربحية كمقياس للكفاءة، شهد النصف الثاني من التسعينيَّات، تحسُّنا كمتوسط عام في أداء شركات القانون ٢٠٣ المذكور، فزاد عائد الاستثمار من ٠,٧٢ إلى ٣,٥٤% بين عامَيْ ١٩٩٦ و١٩٩٩م، وزاد صافي الربح من ١,٢٠ إلى ٨,١٠% بين العامين، وإن كانت هذه النتائج المتوسطة تخفي بالطبع اختلافاتٍ جوهرية في الأداءات الفردية للشركات، كما لا تخلو تلك المقارنات من القصورات؛ فقد تعكس زيادة الربحية ببساطة ممارسة قوة سُوقيَّة لاحتكار أو احتكار قلة ناتج عن شركة حديثة الخصخصة، الأمر الممكن بصفة خاصة في ضوء عدم شمول برنامج الإصلاح المصري قوانينَ لزيادة التنافُسية، كما تشير كثير من الأدلة التجريبية - انظر مثلًا ميجينسون ونيتر (١٩٩٩) - إلى أن تزاوج الملكية مع المنافسة والحرية الإدارية (مثلًا فيما يتعلق بالتوظيف والطرد من العمل) يُحابي ويدعم الملكية الخاصة أكثر من الملكية العامة لمؤسسات الأعمال، من جهة الكفاءة والربحية.

ثالثًا: كان السبب الرئيس لتردد الحكومة في إطلاق برنامج الخصخصة هو ما سيرتبه من أثر على العمالة في الشركات التي ستتم خصخصتها، ولم يكن سرًا معاناة المؤسسات العامة تخمةَ عمالة، فكما ذكر خطَّاب (١٩٩٩: ١٢ - ١٣) كانت تلك المؤسسات المشمولة بقانون ٢٠٣/ ١٩٩١م، تشغِّل ٩٣٢,٤٠٤ عمالٍ عام ١٩٩٦م، قدَّرت وزارة قطاع الأعمال العام أن قُرابَة ٣٠٠ ألف منهم زائدون على الحاجة، فكان من الضروري التخلص من هذه العمالة الزائدة لزيادة جاذبية هذه الشركات للقطاع الخاص؛ فأُتُّخذت عدة تدابير لتخفيف الأثر المترتب عن ذلك، كان منها إنشاء الصندوق الاجتماعي للتنمية الذي كان هدفه الأساس إعادة تدريب العمالة الزائدة على الحاجة لتوفير فرص عمل لها في قطاعات أخرى، وتوسيع إتاحة الائتمان والمعلومات عن الأسواق لتمكين بعضهم من بدء مشاريعهم الصغيرة الخاصة، وبناء وتجديد البنية التحتية بأساليب إنتاجية كثيفة العمالة، وذلك بالطبع فضلًا عن طريقة مهمة أخرى، هي

حُزَم التقاعد المبكر، فبحلول عام ٢٠٠٠م، اختار ما يقرب من ١١٠ آلاف عامل متقاعد هذه الحزم، التي قدمت بصفة عامة مبالغ تعادل مُستحقات ثلاث سنوات، وبلغ إجمالي الإنفاق على هذه الحزم بين عامَيْ ١٩٩٣ و٢٠٠٠م، قُرابَة ٢,٧ مليار جنيه بمتوسط تكلفة ٢٥ ألف جنيه، وما جعل هذه الحزم محتملة التكلفة بالنسبة إلى الحكومة بالطبع هو انخفاض الأجور والمزايا المدفوعة في القطاع العام.

وكان صندوق النقد الدولي (١٩٩٨: ٥٥) قد قدَّر أن خفض القوة العاملة في المؤسسات العامة بقُرابَة ٣٠٠ ألف عامل، لن يتطلب سوى دفعة مالية لمرة واحدة بمقدار ٢,٥% من الناتج المحلي الإجمالي، بل ولن تتحمّل مصر عبئها كله؛ حيث عرض المانحون الدوليون المساعدة بجزء من التعويض، كما قدَّر مكتب المؤسسات العامة انخفاض إجمالي العمالة في هذه المؤسسات من أكثر من مليون إلى أقل من ٦٠٠ ألف عامل ما بين عام ١٩٩٣م ومنتصف عام ٢٠٠٠م، ما تحقَّق بنقل ٢٢٠ ألف عامل للقطاع الخاص من خلال الخصخصة، والمعاش المُبكِّر لقُرابَة ١١٠ آلاف عامل، وخروج ١٥٠ ألف عامل تقريبًا بالمعاش الطبيعي لهم أو بالوفاة[(١)].

رابعًا: تحقق تقدم ضئيل جدًّا في خصخصة القطاع المالي، حيث ظل القطاع المالي المصري خاضعًا للقطاع المصرفي، ولاسيَّما بنوك القطاع العام التجارية الأربعة، التي مثلت ٧٠% من إجمالي أصول القطاع المصرفي عام ١٩٩٠م، وظلَّت تسيطر على ٦٠% منها حتى نهاية العقد، وكانت محافظها مُثقلة بقروض القطاع العام (التي اشتملت على نسبة كبيرة من القروض الضعيفة أو المتعثرة)، قدَّرها روو (١٩٩٨: ٥) بنسبة عالية تتراوح ما بين ٤٠ و٤٥% من إجمالي المحفظة.

وفي عام ١٩٩١م، طلبت البنوك ضخَّ رأسمالٍ قدره ٣,١ مليار جنيه من الحكومة؛ لتحقيق الحد الأدنى من كفاية رأس المال (البالغ ٨% من الأصول المُرجَّحة بالمخاطر وفقًا لمعايير بنك التسويات الدولية)، ولم يُخصخص أي من هذه البنوك الأربعة ولو جزئيًا حتى نهاية السنة المالية للحكومة عام ٢٠٠٠م،

---

(١) هذه أرقام إجمالية، إذ كانت المؤسسات العامة لا تزال مفرطة العمالة بشكل كبير حتى عام ٢٠٠٠م؛ لأنها استمرت في تشغيل عمالة جديدة حتى مع تسريحها عمالة قديمة.

وبالمثل لم يمسَّ برنامج الخصخصة أيًا من شركات التأمين الأربع التابعة للقطاع العام، والتي كانت تسيطر على أكثر من ٩٠% من السوق.

خامسًا: بسبب خصخصة الشركات الأكثر ربحيةً أولًا؛ مثَّلت الشركات الخاسرة ثُلُث المحفظة عام ١٩٩٧م؛ ما قلل من متوسط ربحية المحفظة، وأبطأ من وتيرة الخصخصة، وأجبر السلطات على البحث عن طرائق مختلفة للتصفية، وكان البديل المُفضل للحكومة هو البيع لـ "مستثمرين أساسيين" (مُؤسِّسين غالبًا)، يستثمرون في تحسين أداء الشركات ويزيدون جاذبيتها للبيع من خلال البورصة أو غيرها من الوسائل، لكن كان العثور على مثل هؤلاء المستثمرين والتفاوض معهم على شروط مناسبة عملًا مُستهلكًا للوقت، ويبيِّن الجدول (١-٣) معدل وطريقة الخصخصة بين عامَيْ ١٩٩٣ و٢٠٠٠م.

سادسًا: رغم الاتجاه للخصخصة، بالكاد تغيَّر معدل استثمار القطاع الخاص حتى نهاية العقد، فبينما كان يمثل ١٥% من الناتج المحلي الإجمالي عام ١٩٨٧م، نجده ظلَّ على حاله تقريبًا عام ٢٠٠٠م، بينما انخفض الاستثمار العام بشدة من أكثر من ١٢ إلى ٦% من الناتج المحلي الإجمالي بين عامَيْ ١٩٨٧ و١٩٩٤م، ثم انتعش قليلًا لما يزيد بالكاد على ٧% حتى عام ٢٠٠٠م، ومع عدم ملء القطاع الخاص للفراغ الذي تركه القطاع العام؛ انخفض إجمالي الاستثمار من أكثر من ٢٧ إلى ١٦% من الناتج المحلي الإجمالي بين عامَيْ ١٩٨٧ و١٩٩٣م، وظل عند مستوى الـ ٢٠% فقط منه عام ٢٠٠٠م.

فلم تكن الخصخصة كافية لاستدعاء الاستثمار المُتوقَّع من القطاع الخاص، ما أثار بعض القلق؛ كونه أحبط أهدافَ استراتيجيَّةِ الحكومة بإعادة الهيكلة، التي كانت تقوم على خفض عبء الموازنة بخفض الاستثمار العام بشدة، مع تشجيع القطاع الخاص بالتوازي على حمل الراية، بمنحه أدلةً على معاملة أفضل والسماح له بدخول مناطق كانت مغلقة في وجهه سابقًا، ولم تكن هناك بالطبع طريقة لضمان تزامن التقليص المالي العام مع استجابة القطاع الخاص، لكن عدم استجابة القطاع الخاص بشكلٍ كافٍ لعقدٍ كاملٍ من الزمان، لا بُدَّ وأن يثير التساؤلات حول افتراضات الاستراتيجيَّة.

ومع ذلك، تغيَّرت مساهمات القيمة المضافة في القطاعين: العام والخاص على مدى العقد، فوفقًا لأرقام وزارة التخطيط، انخفضت مساهمة القطاع العام

في الناتج المحلي الإجمالي من قُرابَة ٣٩% إلى ما يزيد قليلًا على ٢٨% منه بين عامَيْ ١٩٩٢ و٢٠٠٠م، وارتفعت حصة القطاع الخاص في المقابل، وإن كان جزءٌ من هذا التغيير يرجع لتلاعب لفظي؛ لأنه بدءًا من ١٩٩٣م، أصبحت الشركات المُراد خصخصتها ضمن قانون ٢٠٣/ ١٩٩١م، تُصنَّف كشركات "خاصة"، حتى مع بقائها ضمن القطاع العام.

لقد أبدى برنامج ١٩٩١م درجة غريبة من الانحياز أُحادي الجانب عندما تعلق الأمر بالإصلاح الهيكلي؛ حيث تم التركيز بشكلٍ كبيرٍ على خصخصة مؤسسات القطاع العام، فللأسف، بدا كثير من تقييم البنك الدولي لاحقًا للبرنامج كما لو كان يعتبر الإصلاح الهيكلي مرادفًا للخصخصة تقريبًا؛ فرغم أهمية الخصخصة كإشارة ضرورية على نيَّة الحكومة الاتجاه لاقتصاد السوق، فإنها لا تستطيع بحد ذاتها ضمان الاستخدام الأكفأ للموارد؛ حيث هناك دائمًا خطر أن تنتهي ببساطة لاستبدال الاحتكارات الخاصة بالاحتكارات العامة.

وهكذا تجاهل البرنامج درسًا حاسمًا من تجارب الخصخصة في البلدان الأخرى، هو أن البيئة التنافسية التي تعمل بها المؤسسات، هي المُحدِّد الأكثر أهمية للأداء، بغَضِّ النظر عن شكل ملكيتها؛ فمن التبسيط المُفرط ربط الخصخصة بحد ذاتها بالتحسُّن المؤكد في الكفاءة، وقد كان من الممكن للبرنامج الذي اقترحته المنظمات الدولية أن يكون أكثر فاعليةً، لو تبنَّى نهجًا أوسع لتنمية القطاع الخاص، تلعب فيه الخصخصة دورًا، لكن ليس حصريًا بحال، حيث يكون الإصلاح المُؤسَّسي أحد العناصر الحاسمة في هذا البرنامج؛ خصوصًا من جهة إرساء إطار قانوني لتعزيز المنافسة داخل القطاع الخاص، وبينه وبين القطاع العام؛ فقد أدى غياب هذه العناصر إلى جعل أثر برنامج ١٩٩١م على هيكل الاقتصاد ونوعية أدائه، جزئيًا وغير متوازن.

الطريقة	١٩٩٣		١٩٩٤		١٩٩٥		١٩٩٦		١٩٩٧		١٩٩٨		١٩٩٩		٢٠٠٠	
	الصفقات	المبالغ	الصفقات	المبالغ	الصفقات	المبالغ	الصفقات	المبالغ	الصفقات	المبالغ	الصفقات	المبالغ	الصفقات	المبالغ	الصفقات	المبالغ
اكتتابات	٠	٠	٣	٤	١١	١٠٧٧	١٩	١٩٨٨	١٤	٢٨٦٥	٦	١٤١٨	٠	٠	٠	٠
أغلبية	٠	٠	٢	-	٥	٨٥	١٣	١٦٥٠	١٢	٢٥١٩	٥	١٣٤٢	٠	٠	١	٤٧
أقلية	٠	٠	١	-	٦	٩٩٢	٦	٣٣٨	٢	٣٤٦	١	٧٦	٠	٠	٠	٠
مستثمرون أساسيون	٠	٠	٣	٤٣٣	٠	٠	٣	٤٥٣	٣	٤٤٧	٢	٢٧٦	٩	٢٧٦٦	٤	٢٢١٧
اتحادات الموظفين المساهمين	٠	٠	٧	٢٢٧	٣	١٣٩	٠	٠	٣	٧٩	١٢	٣٥١	٥	٧٥	٠	٠
التصفية	٦	٠	٢	٠	٢	٠	١	٠	٣	٠	٦	-	٧	٠	٣	٠
بيع الأصول	٠	٠	٠	٠	٠	٠	١	٣٥٠	١	٦	٣	٣١٦	٢	٣١	٢	٦٠
التأجير طويل الأجل	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٢	٠٠٠	٠	٠	٦	٠٠٠	١٠	٠٠٠
الإجمالي	٦	٠	١٥	٦٦٤	١٦	١٢١٦	٢٤	٢٧٩١	٢٦	٢٨٧٢	٢٩	٢٣٦١	٢٩	٢٨٧٢	٢٠	٢٣٢٤

جدول (١-٣): تطوُّر الخصخصة خلال الفترة ١٩٩٣-٢٠٠٠م (بملايين الجنيهات).

المصدر: وزارة قطاع الأعمال العام.

الفصل الرابع

النُّمُوَّ والإنتاجيَّة والتغيُّر الهيكلىّ
خلال الفترة ١٩٦٠ - ٢٠٠٠م

تحدد الخصائص الجغرافية والديموغرافية لمصر أبعاد مشكلتها الاقتصادية الأساسية، فرغم أن مساحة البلد تقرب من ٣٨٦ ألف ميل مربع، لا يتجاوز القابل للعيش به منها شريطًا ضيقًا في وادي النيل بمساحة ١٥ ألف ميل مربع، وتصل نسبة السكان المُحاصرين في هذه المنطقة الصالحة للسكن إلى ٩٨٪ من السكان، يُقدَّر عددهم بقُرابَة ٦٤ مليون نسمة منتصف عام ٢٠٠٠م؛ ما يعني كثافة سكانية تصل إلى ٤٠٠٠ شخص لكل ميل مربع.

وقد زاد عدد سكان مصر ثلاث مرات، من ١٩ مليون نسمة إلى ٦٤ مليون نسمة، بين عامَيْ ١٩٤٧ و ٢٠٠٠م[1]، وبلغ معدل النمو السكان أقصاه بين عامَيْ ١٩٧٦ - ١٩٨٦م، عندما لمس مستوى الـ ٢,٨٪ سنويًا، لينخفض بعدها، وإن بقي عند مستوى الـ ٢٪ سنويًا حتى عام ٢٠٠٠م.

كما اتسع نطاق التحضُّر بسرعة، وإن كان استقر على ما يبدو بنهاية القرن العشرين، بحيث انخفضت نسبة السكان ممن يُعتبرون من أهل الحضر فعليًا، وإن اتَّسم تعريف "الحَضَر" في مصر بالتحكمية إلى حَدٍّ ما، إذ يعتمد بدرجة

---

(1) تم إجراء أول تعداد موثوق به لمصر عام ١٨٩٧م، ومنذ ذلك الحين جرى التعداد كل عشر سنوات حتى عام ١٩٤٧م، بينما تأجَّل تعداد عام ١٩٥٧م إلى عام ١٩٦٠م بسبب حرب قناة السويس، ثم جرى تعداد بسيط عام ١٩٦٦م، أعقبه تعداد كامل في نوفمبر ١٩٧٦م.

أقل على معايير يمكن التنبؤ بها مثل نمط استخدام الأراضي أو حجم التجمُّع السكاني، وبدرجة أكبر على القرارات الإدارية التي لا يتسم تطبيقها بالاتساق دومًا (الجدول ١- ٤).

ورغم جهود استصلاح الأراضي، لم تَزِد المساحة المزروعة سوى بنسبة ٢% تقريبًا بين عامَيْ ١٩٤٧ و ٢٠٠٠م، وقد خفَّفت الزراعة الكثيفة من آثار تدهور متوسط مساحة الأرض الزراعية للفرد، ورغم ذلك لم تزد المساحة المحصولية (المساحة الزراعية التي تُستخدم عدة مرات سنويًا لزيادة كثافة المحاصيل المُنتجَة)، سوى من ٩,١% مليون فدان إلى قُرابَة ١٢,٨ مليون فدان[1]، وكان من المُتوقَّع أن يدعم الفدان خمسة أفراد تقريبًا عام ٢٠٠٠م، مقارنةً بـ ٢,١ فرد عام ١٩٤٧م.

ويتردد صدى هذين الموضوعين - الثبات النسبي للأراضي القابلة للاستخدام والنمو السريع للسكان - كقضيتين مهيمنتين على أية مناقشة للتنمية في مصر، كما يحددان سقفًا منخفضًا للزيادة في إنتاجية عوامل الإنتاج الضرورية للبلد للوصول إلى مستوى معنوي لنمو دخل الفرد.

السنة	السكان بالملايين	معدل نمو السكان	نسبة سكان الحضر
١٩٤٧	١٩٠٢٢	--	٣٠,١
١٩٦٠	٢٦٠٨٥	٢,٣٨	٢٦,٦
١٩٦٦	٣٠٠٧٦	٢,٥٤	٣٩,٨
١٩٧٦	٣٦٦٢٦	٢,٠٠	٤٣,٤
١٩٨٦	٤٨٢٥٤	٢,٨٠	٤٣,٣
١٩٩٦	٥٩٣١٣	٢,٠٨	٤١,٨

جدول (١-٤): السكان والتحضُّر، سنوات التعداد ١٩٤٧ - ١٩٩٦م.

Source: CAPMAS.

ملاحظة: يُضاف ٢,١٨ مليون مصري بالخارج.

[1] يساوي الفدان ١,٠٣٨ أكر، أو ٠,٤٢ هكتار.

الاتجاهات طويلة الأَجَل للناتج المحلي الإجمالي:

تكتنف أية محاولة للعمل مع سلسلة بيانات طويلة الأَجَل كثيرٌ من الصعوبات، وليست الحالة المصرية استثناءً[1]، وتوجد عدة محاولات لتقديم سلاسل طويلة الأَجَل للحسابات القومية لمصر مع تعليقات مُفصلة عليها، منها دراسات أنيس (١٩٥٠)، وهانسن وميد (١٩٦٥)، وهانسن (١٩٧٤)، والبنك الدولي (١٩٧٨)، وإكرام (١٩٨٠)، وهانسن مرَّةً أخرى (١٩٩١)، ووزارة التخطيط (١٩٩١، ١٩٩٦)، وويت وآخرون (١٩٩٨)، ورغم تغيُّر مدى ونطاق الحسابات القومية بشكل مستمر، لم يتم دومًا إجراء التعديلات الضرورية على بيانات السنوات السابقة بأثر رجعي.

كذا لا تُظهر الحسابات القومية والبيانات الرسمية الأخرى سوى جزء من الصورة، ففي مصر، كما في معظم الدول النامية، يتولَّد جزء كبير من الناتج والعمالة والاستثمار في الاقتصاد "الرَّمَادي" غير المُسجل، ويشير هانسن (١٩٧٥: ٢٠٣) إلى أن حسابات مصر القومية تميل للمبالغة في معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي؛ لأنها تخفض تقدير أسعار قطاعين مُهمَّيْن بطيئَي النمو (الزراعة والإسكان) عن حقيقتها كثيرًا؛ ومن ثَمَّ تخفض وزنهما في الحسابات، فيما تبالغ في أسعار قطاع سريع النمو (الصناعة)؛ بسبب أشكال الحماية المختلفة؛ وبالتالي تزيد وزنه في الحسابات، ورغم ما قد يعتريها من فجوات وتحيُّزات، فإنها كافية بوجه عام للحكم على الاتجاهات والإجماليات العامة، وسيتضمن هذا الفصل تعليقات مُوسَّعة على البيانات والمنهجيات ذات الصلة.

لقد نما الناتج المحلي الإجمالي بين عامَيْ ١٩٦٥ و٢٠٠٠م، بمتوسط بلغ تقريبًا ٥,٢% سنويًا بأسعار السوق عام ١٩٩٢م، ولا يخلو حساب هذا الرقم بالطبع من الصعوبات الناتجة عن استخدام معامل تكميش للأسعار عبر فترة طويلة كالمذكورة، فضلًا عن الصعوبات المذكورة أعلاه بخصوص بناء سلسلة للناتج المحلي الإجمالي لمصر، إلا أنه يصلح تقديرًا تقريبيًا لحجم النمو.

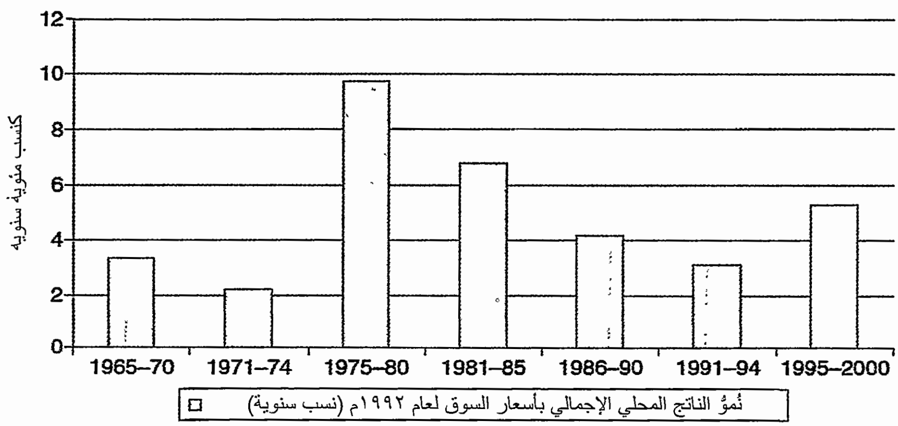
---

(١) حتى يونيه ١٩٧٢م، كانت السنة المالية المصرية تبدأ ١ يوليو وتنتهي ٣٠ يونيه من العام التالي، وكثيرًا ما كانت تُكتب كسنة مُقسمة، فمثلًا كانت السنة المنتهية في يونيه ١٩٧٢م تُكتب ١٩٧٢/١٩٧١م، ثم تحولت السنة المالية لتتزامن مع السنة التقويمية، خلال الفترة ١٩٧٣ - ١٩٧٩م، لتعود سيرتها الأولى بدءًا من يوليو ١٩٨٠م، وقد تبنّينا نسخة أبسط في هذا الكتاب، فالسنة المالية المنتهية في يونيه ١٩٧٢م، تظهر ببساطة باعتبارها سنة ١٩٧٢م، وسيتضح في سياق النص متى يكون المقصود السنة التقويمية فعليًا.

أما النمو السكاني خلال الفترة نفسها، فبلغ متوسطه ٢,٤% سنويًا، فيما بلغ متوسط النمو السنوي للدخل الفردي ٢,٧% سنويًا؛ ما أدى إلى زيادة مستوى الدخل الحقيقي للفرد بحلول عام ٢٠٠٠م، إلى قُرابَة ٢,٦ مرة مستواه قبل ٣٥ سنة.

وبالطبع يخفي معدل الاتجاه العام المذكور اختلافاتٍ واسعةً داخله، ما يجعل من المفيد التمييز داخل اتجاه النمو طويل الأَجَل المذكور بين عدة فترات متمايزة (انظر الشكل (١- ٤)):

- (١٩٦٥ - ١٩٧٠م): نمو منخفض، بمتوسط ٣,٤% سنويًا،
- (١٩٧١- ١٩٧٤م): نمو منخفض جدًّا، بمتوسط ٢,٢% سنويًا،
- (١٩٧٥ - ١٩٨٠م): نمو مرتفع جدًّا، بمتوسط ٩,٧% سنويًا،
- (١٩٨١- ١٩٨٥م): نمو مرتفع، بمتوسط ٦,٨% سنويًا،
- (١٩٨٦ - ١٩٩٠م): نمو متوسط، بمتوسط ٤,٢% سنويًا،
- (١٩٩١- ١٩٩٤م): نمو منخفض، بمتوسط ٣,١% سنويًا،
- (١٩٩٥ - ٢٠٠٠م): نمو مرتفع، بمتوسط ٥,٣% سنويًا.



شكل (١-٤): متوسط معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة ١٩٦٥ - ٢٠٠٠م بأسعار السوق عام ١٩٩٢م (بالنسَب المئوية).

(source: Mohammed (2001); World Bank LDB).

ويرى هانسن وميد (١٩٦٥) أن النمو كان مرتفعًا (فوق الـ ٥% سنويًا) منذ ١٩٥٨م تقريبًا، ووصل لذروته عام ١٩٦٥م؛ وانخفض بعد ذلك وظل منخفضًا حتى عام ١٩٧٤م، الذي توسَّع نمو الناتج بعده بسرعة، وإن كان توسعًا نتج عن الصدمات الخارجية وبعض التَّغيُّرات الكبرى في السياسات الاقتصادية المحلية، فاقتربت معدلات نمو الناتج من ١٠% أواخر السبعينيَّات؛ بسبب عودة حقول النِّفْط وارتفاع أسعاره، وزيادة الاستخدام الدولي لقناة السويس، والطفرة في تحويلات العاملين بالخارج، والتدفُّقات الكبيرة للمعونات الخارجية، وسياسات "الباب المفتوح" التي جلبت استثماراتٍ جديدةً وشجعت التجارة، وقد حفَّزت هذه العوامل كذلك تكوين رأس المال، وأسهمت بتمويله؛ فزاد بمتوسط ١٤% سنويًا.

واستمر نمو الاستثمار والناتج المحلي الإجمالي حتى عام ١٩٨٦م تقريبًا، وإن كان قد استند على الاقتراض الخارجي بشكل متزايد منذ عام ١٩٨٢م، ثم تعثر النمو الاقتصادي في النصف الثاني من الثمانينيَّات، بعد هبوط أسعار النفط أواخرها؛ فبرز الاختلال الاقتصادي الكلي، الناتج عن السياسات المالية والنقدية التَّوسُّعية المستمرة.

وقد عالجت الحكومة هذه الصعوبات ببرنامج الاستقرار والإصلاح الهيكلي بدءًا من عام ١٩٩١م، وعاد النمو في منتصف التسعينيَّات، بعد تباطؤ النشاط الاقتصادي أوائل التسعينيَّات.

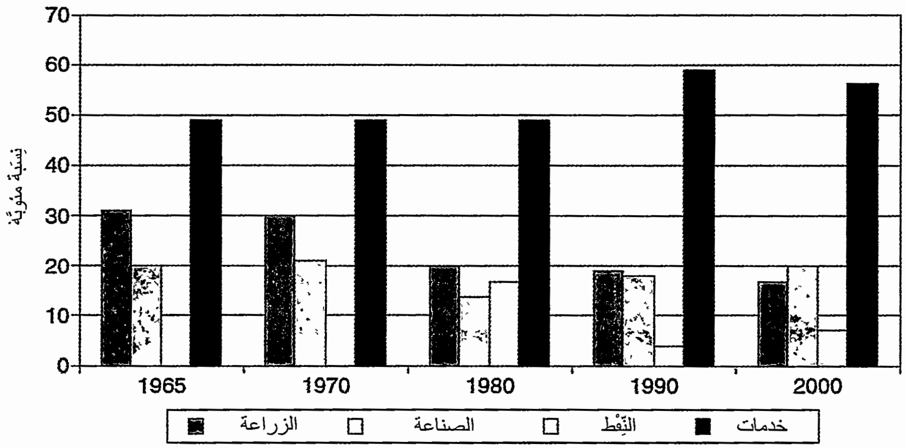
وتحدد الأقسام التالية في هذا الفصل العوامل التي عزَّزت مسار النمو المصري، بتحليل العوامل القطاعية ومساهمة الطلب في النمو.

التَّغيُّرات الهيكلية في الناتج المحلي الإجمالي:

صاحبت النمو الاقتصادي في مصر تَغيُّرات كبيرة في هيكل الاقتصاد والأهميات النسبية لمختلف القطاعات الاقتصادية، كما يظهر في الشكل (٢ - ٤)، فاستأثر قطاع الخدمات عبر الفترة ١٩٦٥ - ٢٠٠٠م، بما لا يقلّ عن ٥٠% من الناتج المحلي الإجمالي، وكانت مساهمته في نمو الأخير، أكبر مما يتناسب مع حجمه فيه، وضمنه كانت الحكومة والتجارة والنقل والسياحة أكثر القطاعات الفرعية ديناميكيةً، فيما انخفضت حصة الزراعة باطِّراد، وتقلّبت مساهمة الصناعة التحويلية، لكن لم تتجاوز ٢٠% من الناتج المحلي الإجمالي،

ومثلها مساهمة قطاع النفط، لكن بشكلٍ أكبر بسبب التحركات في أسعاره عالميًا.

وربما تقلل الحسابات القومية تقدير حجم قطاع الخدمات في الاقتصاد، ما يتضح خصوصًا إذا ما تم استكشاف المساهمة الكاملة للمُكوِّن السياحي في الناتج الإجمالي، وتُقاس القيمة المضافة خاصَّته بمساهمة الفنادق والمطاعم، وتبلغ مساهمة القطاع وفقًا لمنهجية تلك الحسابات ١% من الناتج، و١% من التشغيل، و٢٨% في مكاسب العملات الأجنبية، بينما أظهرت بحوث أكثر تفصيلًا لتهامي وسوينسكو (٢٠٠٠) أنه بتضمين الآثار غير المباشرة للقطاع؛ تتجاوز مساهمة الإنفاق السياحى ٤% من الناتج، وتبلغ في بعض السنوات ما يقرب من ١٠% منه.



شكل (٢-٤): هيكل الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة ١٩٦٥ - ٢٠٠٠م (بالنسب المئوية).

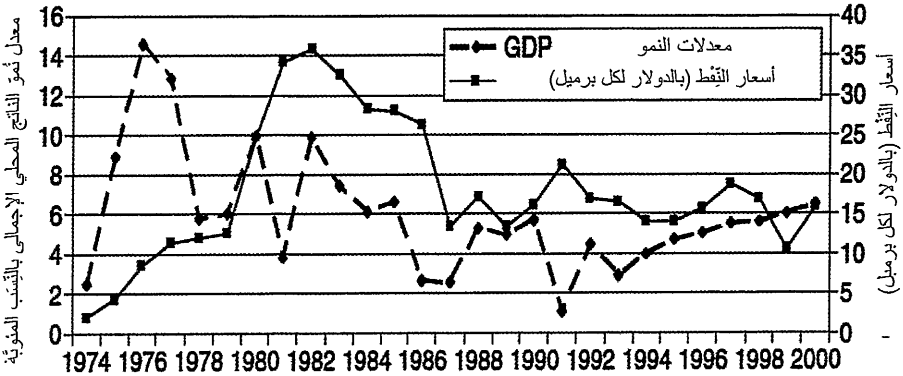
(source: World Bank LDB).

وظلت حصة القطاع الصناعي في الناتج المحلي الإجمالي لمصر ثابتة - عند ثلثه تقريبًا - طوال العقود الأربعة الأخيرة، وإن كانت حصة الصناعة التحويلية منه قد ارتفعت من ١٥% منه أوائل الثمانينيَّات، إلى ١٨,٥% منه عام ٢٠٠٠م، وخلافًا لقطاع السياحة، كانت حصة الصناعة التحويلية في نمو الناتج أكثر تناسبًا مع حصتها في إجمالي ذلك الناتج.

أما قطاعا النفط والبناء فأسهم كُلٌّ منهما بقُرابَة ٦% من الناتج أواخر التسعينيَّات، وبعدما كانت حصة النفط في الناتج متواضعة في السنوات اللاحقة

على عودة حقوق النفط في سيناء وخليج السويس بعد حرب ١٩٧٣م، إذا بها ترتفع بشكلٍ حادٍّ وتبلغ ذروتها أوائل الثمانينيَّات بوصولها إلى ١٨% من الناتج، لتهبط لاحقًا مع هبوط أسعار النفط دونما تعويض بزيادة الإنتاج؛ ليستمر انخفاض حصة القطاع لاحقًا حتى وصل إلى قُرابَة ٤% من الناتج أواخر الثمانينيَّات، ثم انتعش قليلًا أوائل التسعينيَّات، ليعاود الانخفاض مرَّةً أخرى بدءًا من عام ١٩٩٣م، ليصل إلى ٥% تقريبًا من الناتج عام ٢٠٠٠م.

ويوضح الشكل (٣ - ٤) أهمية النفط للاقتصاد المصري؛ خصوصًا بعد ١٩٧٦م عندما وصل إنتاجه لمستوى كبير، حيث يظهر ترافق التحركات في نمو الناتج وأسعار النفط.



شكل (٣-٤): نمو الناتج وأسعار النفط خلال الفترة ١٩٧٤ - ٢٠٠٠م.

(source: World Bank LDB. Oil prices (Gulf of Suez Mix crude) from the Egyptian General Petroleum Corporation).

وكما حدث في كثير من البلدان متوسطة الدخل، استمرت مساهمة الزراعة في الناتج الإجمالي في الانخفاض، فانخفضت من ثلث الناتج تقريبًا في الستينيَّات، إلى قُرابَة ١٥% منه أواخر التسعينيَّات، كما انخفضت مساهمتها في نمو الناتج إلى قُرابَة ١٠% فقط؛ بسبب بطء نمو القطاع نفسه أساسًا، فقد بلغ متوسط نمو القطاع الزراعي ٢,٧% سنويًا خلال الفترة ١٩٦٥ - ٢٠٠٠م؛ أي أقل قليلًا من النمو السكاني، ونتج جزءٌ كبيرٌ من التَّوسُّع في القيمة المضافة الزراعية عن الزراعة المُكثفة، رغم ما أضافه استصلاح الأراضي إلى المساحة الزراعية من زيادة محدودة، وتمثل المساحة المزروعة قُرابَة ٤% من إجمالي مساحة الأراضي المصرية.

مساهمة مُكوِّنات الطلب في النمو:

بمحاولة توزيع نمو الناتج المحلي الإجمالي المصري بين العوامل الداخلية والخارجية خلال الفترة، نجده قام بشكل عام على المُخرَجات ذات القيمة المضافة المنخفضة التي اشتراها المستهلكون المحليون، فخلال الفترة ١٩٦٥ - ٢٠٠٠م، استوعب الطلب المحلي (استهلاكًا واستثمارًا) قُرابَة ثلاثة أرباع الناتج الإجمالي، وأسهم بالنسبة نفسها تقريبًا في نموه، وخلال السنوات العشرين الأولى من كامل فترة الدراسة، باستثناء سنوات الفترة ١٩٧٠ - ١٩٧٥م، تجاوز نمو الطلب المحلي نمو الناتج الإجمالي، فيما تجاوز نمو الطلب الأجنبي نمو نظيره المحلي خلال العقد التالي (الأوسط)، وإن انعكست الأدوار مرَّةً أخرى خلال الفترة ١٩٩٥ - ٢٠٠٠م، فكان للاستهلاك المحلي نصيبُ الأسد في الطلب المحلي الإجمالي طوال الفترة، وإن تباطأ نمو كل من الطلبين: المحلي والأجنبي أوائل التسعينيَّات مع هيكلة الاقتصاد ببرنامجَي الاستقرار والتكيُّف الهيكلي، ليعاود الطلب المحلي الانتعاش ويبدأ الإنفاق الاستثماري بالتعافي أواخر التسعينيَّات (الجدول ٢- ٤).

الفترة	متوسط معدلات النمو السنوي			النسبة إلى الناتج الإجمالي		نسبة المساهمة في نمو الناتج	
	الناتج الإجمالي	الطلب المحلي	الطلب الخارجي	الطلب المحلي	الطلب الخارجي	الطلب المحلي	الطلب الخارجي
١٩٦٥ - ٧٠	٣,٣	٤,٦	٠,٢	٠,٧٢	٠,٢٨	٩٩,٣	٠,٧٠
١٩٧٠ - ٧٥	٣,٥	٣,٠	٤,٨	٠,٧٤	٠,٢٦	٦٢,٣	٣٧,٧
١٩٧٥ - ٨٠	٩,٨	٩,٩	٩,٦	٠,٧١	٠,٢٩	٧٤,٧	٢٥,٣
١٩٨٠ - ٨٥	٦,٧	٨,٥	١,٥	٠,٧٧	٠,٢٣	٩٠,٠	١٠,٠
١٩٨٥ - ٩٠	٤,٢	٣,٠	٨,٢	٠,٧٦	٠,٢٤	٥٤,٢	٤٥,٨
١٩٩٠ - ٩٥	٣,٤	٢,٧	٥,٢	٠,٧٢	٠,٢٨	٦١,٢	٣٨,٨
١٩٩٥ - ٢٠٠٠	٥,٧	٦,٣	٤,٣	٠,٧٤	٠,٢٦	٧٨,٨	٢١,٢
١٩٦٥ - ٢٠٠٠	٥,٢	٥,٤	٤,٨	٠,٧٤	٠,٢٦	٧٤,٣	٢٥,٧

جدول (٢-٤): تحليل مساهمة الطلب في النمو خلال الفترة ١٩٦٥ - ٢٠٠٠م.

Source: Mohammed (2001).

الاستثمار:

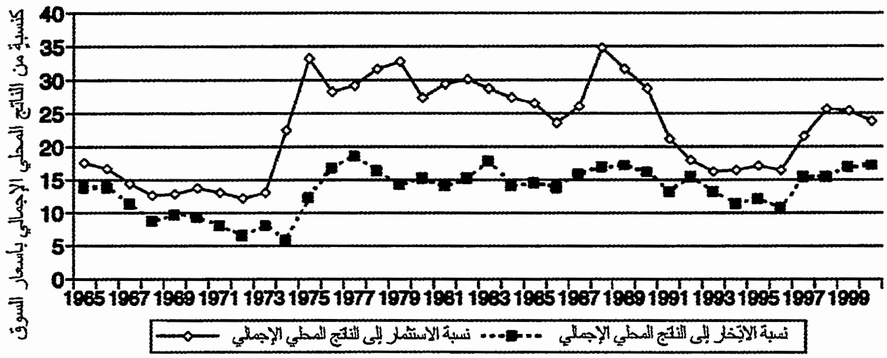
كان تكوين رأس المال العامل الأساس المسئول عن نمو الناتج في مصر خلال فترة الدراسة، ورغم صعوبات القياس، كان التذبذب الكبير لمعدل الاستثمار واضحًا خلال فترة الخمسة والثلاثين عامًا بين عامَيْ ١٩٦٥ و٢٠٠٠م، ما كان يرجع إلى تغيُّر مدى توافر المدخرات المحلية مع التقلب الكبير في مصادر النقد الأجنبي عبر الفترات المختلفة، والذي تباين بحسب الفلسفة الاقتصادية السائدة، ما إذا كانت "اشتراكية" أو إذا كان القطاع الخاص يشعر بالأمان الكافي؛ كذا كان للوضع السياسي في الشرق الأوسط أثره المهم في هذا المجال، من جهة أثره على حجم الموارد المُوجَّهة للدفاع (ما يعني زيادة الاستهلاك الحكومي).

ويعرض الشكل (٤ - ٤) التَّغيُّرات في معدل الاستثمار خلال الفترة ١٩٦٥-٢٠٠٠م، الذي تأرجح بين ١٧ و٢٠% من الناتج المحلي الإجمالي خلال معظم الفترة، وإن كان قد ارتفع مرحليًا إلى ٣٥% من الناتج بعد انفتاح الاقتصاد عام ١٩٧٣م؛ بسبب تدفقات المعونات الأجنبية وتحويلات العاملين ومكاسب صادرات النفط، وظل مرتفعًا حتى بعد انخفاض أسعار النفط عام ١٩٨٢م، وإن مُوِّل بالاقتراض الخارجي بعد ١٩٨٧م خصوصًا، ما لم يَعُد ممكنًا الاستمرار فيه بحلول التسعينيَّات؛ فانخفض معدل الاستثمار بِحِدَّة، وإن استرد عافيته بعض الشيء مع عام ٢٠٠٠م، لكن عند مستوًى أقلَّ بكثيرٍ من ذُرَاه السابقة.

ويرى بروتون (١٩٨٣: ٦٨٤ - ٥) ضرورة الحذر عند النظر لمعدلات الاستثمار؛ لأن (أ) جزءًا معتبرًا مما يُوصف بالاستثمار في مصر يُعتبر مجرد "صيانة" في بلدان أخرى، كما أن (ب) جزءًا كبيرًا من الاستثمار في السبعينيَّات تركَّز في عددٍ صغير من المشاريع، فيما كان الاستثمار الصافي بالنسبة إلى جزء كبير من الاقتصاد سلبيًا لسنوات عديدة قبل ١٩٧٤م وبعدها.

ويُظهر تحليل سلسلة بيانات الاستثمار ما بين الاستثمار الثابت والتَّغيُّرات في المخزون، أن الارتفاع في إجمالي الاستثمار عام ١٩٧٥/ ١٩٧٦م، قد نتج جزئيًا عن طفرة في تراكم المخزون بعد انفتاح الاقتصاد، كما يظهر حدوث

طفرة مشابهة في الفترة ١٩٩٧ - ١٩٩٩م، حيث زادت المخزونات في هذه الفترة في البداية بشكل مُتعمَّد من المستوردين للاستفادة من تخفيضات أسعار الصرف في بلدان شرق آسيا التي عانت أزمة مالية في يوليو ١٩٩٧م، ثم مرور مصر بأزمة سيولة في نهاية الألفيَّة أدت إلى انخفاض الطلب الكلي، ولتنهي الألفية بمخزون كبير متراكم إجباريًا، ولا أظنُّني بحاجةٍ للتنبيه إلى التعامل مع أرقام التغيُّر في المخزون بحذرٍ أكبر من أرقام الاستثمار الثابت.

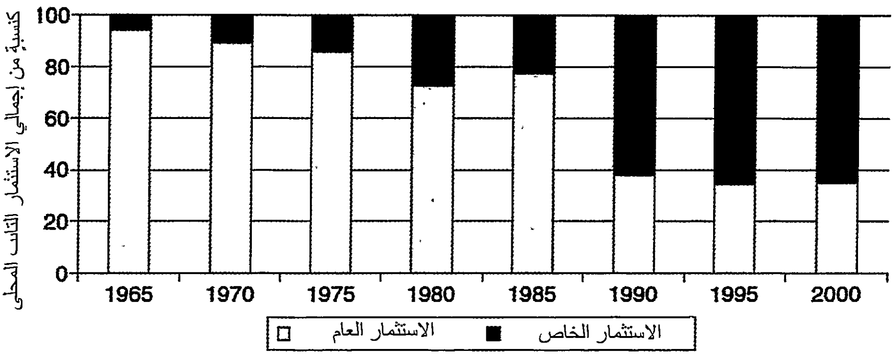


شكل (٤-٤): الاستثمار والادخار خلال الفترة ١٩٦٥ - ٢٠٠٠م (كنسب من الناتج المحلي الإجمالي).

(source: World Bank LDB).

وتُظهر الفجوة بين الاستثمار والادخار في الشكل (٤ - ٤) دور الموارد الخارجية، فخلال الفترة ١٩٦٥ - ٢٠٠٠م، كان معدل الاستثمار أعلى من معدل الادخار، وبفارق ملحوظ أحيانًا، فنادرًا ما تجاوز معدل الادخار الإجمالي ٢٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي؛ ما يرجع أساسًا إلى الضعف الشديد لادخار القطاع العام، أو حتى سلبيته.

وقد تذبذب الادخار الخاص ما بين ١٠ و٣٠٪ من الناتج على مدى ٣٥ عامًا، كما تغيرت الحصص النسبية للاستثمار العام والخاص خلال مُجمل الفترة بشكل كبير، فلا غرابة أن شهدت فترة الاشتراكية العربية زيادةً كبيرةً في حصة الاستثمار العام ضمن إجمالي الاستثمار، فيما زاد الاستثمار الخاص مع لَبْرلَة الاقتصاد بعد عام ١٩٧٣م، وتولَّى القطاع الخاص الدور المهيمن بعد إصلاحات التكيُّف الهيكلي لعام ١٩٩١م، ويوضح الشكل (٥ - ٤) هذه التَّغيُّرات.



شكل (٥ - ٤): الاستثمار العام والخاص خلال الفترة ١٩٦٥ - ٢٠٠٠م (كنسَب من إجمالي الاستثمار الثابت المحلي).

(source: MOP).

ويجب النظر إلى النقاش السابق فقط كمؤشر على تقريبية الاتجاه، إذ لا تفصل الحسابات القومية المصرية بين الاستثمار العام والخاص؛ ما يُوجب استخدام النفقات الرأسمالية ضمن بيانات مالية الحكومة كمؤشر بديل عن الاستثمار العام، واعتبار الباقي استثمارًا خاصًّا، حتى لو تضمَّن ذلك مبالغة إلى حَدٍّ ما في تحديد مستواه الفعلي، ولهذه المسألة أهمية خاصة بالنسبة إلى بيانات التسعينيَّات بسبب الارتباك الدلالي؛ حيث صُنفت الـ ٣١٤ مؤسسة المُعدة للخصخصة وفقًا لقانون ٢٠٣/ ١٩٩١م، كـ "قطاع خاص"، رغم أنه لم يُخصخص سوى نصفها تقريبًا حتى عام ٢٠٠٠م، وظل النصف الباقي يُعامل كقطاع خاص رغم بقائه ضمن الملكية العامة.

مُحدِّدات الاستهلاك الخاص:

أشار استقصاء البنك الدولي (١٩٩٣ أ، المجلد ١: ٥٧ - ٩ ؛ المجلد ٣: ٢١ - ٧) لمحددات سلوك الاستهلاك الخاص في مصر خلال الفترة ١٩٦٠ - ١٩٩٠م، إلى اعتماده بشدة على الدخل الخاص الحالي المُتاح (بما في ذلك تحويلات العاملين)، وبشكلٍ أقلَّ على الدخل الخاص الدائم القابل للتصرُّف، وكان للموجودات المالية الكبيرة تأثير إيجابي وكبير جدًّا، ما يشير إلى التأثير المهيمن للسيولة أو قيود الاقتراض على الاستهلاك.

كما لعب توافر الادخار الأجنبي دورًا مُهمًّا في تقييد الاستهلاك الخاص، فذهبت نسبة ٤٠% تقريبًا من أي زيادة في الادخار الأجنبي للاستهلاك الخاص، وذهب الباقي لتمويل إما الاستهلاك الحكومي أو إجمالي الاستثمار.

كذا وجدت الدراسة علاقةً إيجابيةً قويةً بين المُدَّخرات الحكومية والاستهلاك الخاص (وبالتالي علاقة عكسية قوية بين المُدَّخرات الحكومية والخاصة): حيث انخفض الادخار الخاص بمقدار ٠,٦٣ جنيه (أي زاد الاستهلاك الخاص) لكل زيادة إضافية بمقدار جنيه واحد في المدخرات الحكومية (الدائمة)[١]، وعزا التقرير هذه النتيجة إلى "المزاحمة" المباشرة، التي مارستها المدخرات العامة ضد المدخرات الخاصة؛ بسبب توليفة التسلُّط المالي والقيود على واردات المستهلكين وتدفُّقات رأس المال الخاص، وكان أثر هذه المزاحمة يزداد كلما زاد الادخار العام من خلال خفض الإنفاق العام، وينخفض كلما زاد ذلك الادخار العام من خلال رفع الضرائب.

ولم يتأثر الاستهلاك الخاص كثيرًا بالتضخم المحلي وأسعار الفائدة الحقيقية، محلية أو خارجية، ويتفق انعدام أهمية أسعار الفائدة مع الدراسات عبر القُطْريَّة cross - country studies التي أظهرت عدم حساسية الاستهلاك للفائدة في البلدان النامية، بما يعني عدم فاعلية الإصلاح المالي - المُعتمِد على رفع أسعار الفائدة المحلية الحقيقية - في رفع الادخار الخاص.

لكن كان لأسعار الفائدة دورٌ أكثرُ أهميةً في التخصيص الأفضل للموارد، فوجدت دراسة قارنت نتائج مصر بمجموعة مماثِلة من البلدان النامية، أن الميل الحدِّي للاستهلاك من الدخل الدائم كان أقل قليلًا في مصر بالمقارنة بالبلدان النامية الأخرى، بينما كان ميلها الحدي للاستهلاك من الدخل الحالي أعلى قليلًا، وقد قامت الدراسة بإجراء بعض الاختبارات للمقارنة ما بين الفرضية الكينزية التي يحدد فيها الدخل الحالي وحده الاستهلاك الخاص، والفرضية الفريدمانية القاضية بأن الدخل الدائم أكثر أهمية في تحديد ذلك الاستهلاك، لتظهر النتائج أن الميل للاستهلاك من الدخل الحالي كان أعلى بشكل معتبر من نظيره من الدخل الدائم؛ ما يعني عدم انتظام (مسار) الاستهلاك في مصر، وغلَبَة المستهلكين من النوع الكينزي أو المُقيد بالسيولة على الاستهلاك الكلي.

---

[١] قُدر الدخل الخاص المتاح الدائم والادخار الحكومي الدائم بتحليل هذه المتغيرات إلى اتجاه محلي مستقر ومُكوّن عشوائي دوري بحت، مع افتراض أن المُكوِّن الدائم ممثل بالاتجاه.

كما رفضت الدراسة وجود تعادل ريكاردي صارم[1]، والذي يُفترض في ظله، ألا يؤدي ارتفاع الادخار العام الناتج عن زيادة الضرائب، إلى تغيُّر في الاستهلاك الخاص، بينما يؤدي الناتج عن خفض الإنفاق الحكومي، إلى زيادة الاستهلاك الخاص، فيما الواقع كما أشارت الدراسة، أنه إذا كان بمُستطاع الحكومة استخلاص الموارد من القطاع الخاص مباشرةً، بالتسلُّط المالي و/ أو بقيود التجارة الخارجية مثلًا؛ فستحدث مزاحمة الاستهلاك الخاص مباشرةً، وخلصت نتائج النموذج بالدراسة إلى حدوث المزاحمة (المباشرة) من الادخار العام للادخار الخاص، وليس نتاج سلوك استشرافي فائق العقلانية من المستهلكين.

النمو الاقتصادي والتوظيف:

يمثل خلق الوظائف المنتجة التحدِّي الرئيس للسياسة الاقتصادية في البلدان النامية؛ لأنه أكثر الطرائق فاعلية لخفض الفقر، إلا أنه ليس من السهل الحصول على صورة دقيقة للتطوُّرات طويلة الأَجَل في قوة العمل والتشغيل في مصر؛ حيث تأتي البيانات من مصادر مختلفة، وبفترات زمنية غير متساوية، مع تغيُّر التعريفات والمفاهيم عبر الزمن؛ لهذا سنكتفي هناك بتقديم فكرة عامة، فيما نقدم في الفصل الثامن مراجعة تفصيلية للمسألة.

نرى في الجدول (٣ - ٤) تطوُّرات السكان والقوة العاملة والبطالة بين عامَيْ ١٩٦٠ و٢٠٠٠م، ورغم احتماليَّة دقة الاتجاهات العامة، قد تكون البيانات الخاصة بسنوات محددة (خصوصًا أرقام العمالة لعامَيْ ١٩٧٦ و١٩٨٦م) مثيرة للشك؛ حيث تشير بعض أعمال لفرجاني (١٩٩١) وأسعد (١٩٩٧) إلى بلوغ عدد المتعطِّلين عام ١٩٨٦م مليونَيْ شخص.

وتشير البيانات إلى عدم وجود بطالة سافرة في الستينيَّات (رغم أن هذا نتاج ارتباك مفاهيمي بشكل كبير)، لكنها ازدادت لاحقًا باطِّراد، لتبدأ التراجع في منتصف التسعينيَّات (الشكل ٦ - ٤)، فبين عامَيْ ١٩٦٠ و٢٠٠٠م، نما السكان بمعدل ٢,٣% سنويًا، ولحقته قوة العمل بشكل أبطأ قليلًا بمتوسط ٢,٢٨%

---

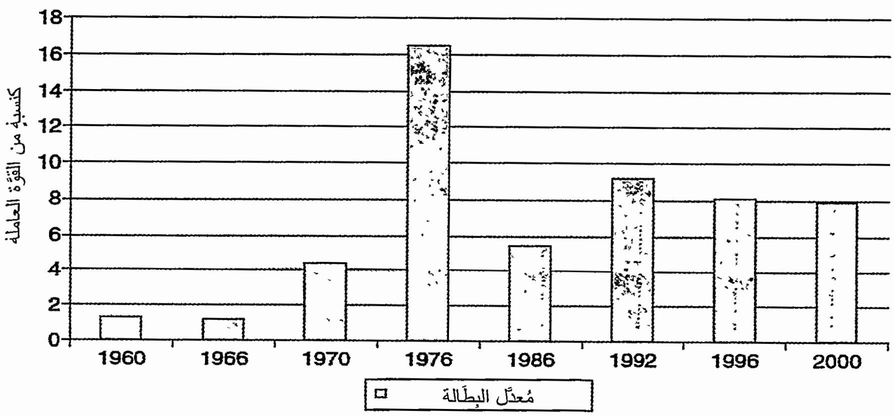
[1] أي الافتراض بأن أثر الاقتراض المحلي الإضافي "مكافئ" لأثر الضرائب الإضافية على الاقتصاد، وهناك شروط صعبة ضرورية لتحقق "التعادل الريكاردي"، مثل وجود أسواق رأس مال كاملة وتوقعات عقلانية وضرائب غير مشوهة، وقد اختبر هاك ومونتيل (١٩٨٧) الفرضية في ١٦ دولة نامية، بمقارنة أثر الضرائب والاقتراض على الطلب الكلي، وخلصا إلى إمكانية رفض الفرضية في ١٥ دولة، منها مصر.

سنويًا، بينما ازداد التشغيل بشكل أكثر بطئًا، بمتوسط ٢,١% تقريبًا في السنة، وفي نهاية الفترة، كان هناك بحسب الأرقام الرسمية، قُرابَة ١,٣ مليون شخص متعطِّل ضمن القوة العاملة، إذ قدَّرت البيانات الرسمية معدل البطالة في مصر بنسبة ٧,٤% من القوة العاملة عام ٢٠٠٠م، فيما أشارت تقديرات مستقلة، مثل رضوان (١٩٩٨) إلى تراوحه بين ١٠ و١٣%، ويرجع جزءٌ من هذا الاختلاف إلى اختلاف مقاييس قوة العمل، ما سنناقشه بمزيد من التفصيل في الفصل الثامن.

	١٩٦٠	١٩٦٦	١٩٧٠	١٩٧٦	١٩٨٦	١٩٩٢	١٩٩٦	٢٠٠٠
السكان	٢٦,١	٣٠,١	٣٣,٣	٣٦,٦	٤٨,٣	٥٣,٧	٥٩,٣	٦٣,٣
قوة العمل	٧,٨	٨,٤	٨,٨	١١,٥	١٢,٩	١٥,١	١٧,٢	١٨,٩
التوظيف	٧,٧	٨,٣	٨,٤	٩,٦	١٢,٢	١٣,٧	١٥,٨	١٧,٤
البطالة	٠,١	٠,١	٠,٤	١,٩	٠,٧	١,٤	١,٤	١,٥
معدل المشاركة (% من السكان)	٢٩,٨	٢٧,٩	٢٦,٤	٣١,٤	٢٦,٧	٢٨,١	٢٩,١	٢٩,٩
معدل البطالة (% من قوة العمل)	١,٣	١,٢	٤,٥	١٦,٥	٥,٤	٩,٢	٨,١	٧,٩

جدول (٣ - ٤): قوة العمل والتوظيف خلال الفترة ١٩٦٠ - ٢٠٠٠م (بالملايين والنسب المئوية).

Source: MOP; World Bank (1966, 1969).



شكل (٦ - ٤): البطالة كنسبة مئوية من القوة العاملة خلال الفترة ١٩٦٠ - ٢٠٠٠م

(source: MOP;World Bank).

وبفحص مختصر لاستجابة التوظيف للنمو الاقتصادي، نجد الاقتصاد المصري قد خلق صافيًا متوسطًا ٢٩٧ ألف وظيفة إضافية سنويًا خلال الفترة ١٩٦٥ - ٢٠٠٠م، بمتوسط معدل نمو سنوي للتوظيف ٢,٤% سنويًا[(١)]، وبمرونة توظيف للناتج (أي مدى خلق الناتج لوظائف - المترجم) بلغت ٠,٤٨، رغم تقلُّب هذه المرونة عبر فترة الخمسة والثلاثين عامًا بشكل كبير، فخلال الأعوام السبعة الأولى من الستينيَّات، كانت مرونة التوظيف/ الناتج كبيرة نسبيًّا، فبلغ متوسطها ٠,٧ سنويًا، أما بعد حرب ١٩٦٧م، فتسبب القصور الشديد في النقد الأجنبي في صعوباتٍ كبيرة؛ فانخفض النمو الاقتصادي والطلب على العمالة بشكلٍ حاد.

وازدادت البطالة السافرة خلال الفترة ١٩٧٥ - ١٩٨٥م، رغم النمو المرتفع في الناتج المحلي الإجمالي؛ لأن جزءًا كبيرًا من النمو نتج عن قطاع النفط كثيف رأس المال، فانخفضت مرونة التشغيل للناتج إلى ٠,٢٣، أما بين عامَيْ ١٩٨٥ و٢٠٠٠م، فخلقت مصر ٦,٥ مليون فرصة عمل بمتوسط سنوي ٤٣٠ ألف وظيفة، وإن تقلَّب معدل خلق الوظائف بشكل معتبر، فخلال الفترة ١٩٨٥-١٩٩٣م استمرت معدلات البطالة بالارتفاع؛ حيث تباطأ نمو الناتج المحلي الإجمالي مع انخفاض أسعار النفط، التي تبعها انخفاض نمو الدخل والطلب على العمالة في دول الخليج؛ ومن ثَمَّ تقلصت قدرة الاقتصاد على توليد الوظائف بشدة؛ فبلغت البطالة السافرة ذورتها بنسبة ١٠,٢% من القوة العاملة عام ١٩٩٣م، لكن عاود الاقتصاد التعافي خلال الفترة ١٩٩٥ - ٢٠٠٠م، حيث أدى انبعاث النمو الاقتصادي إلى امتصاص العمالة في القطاعين: العام والخاص على حَدٍّ سواء، حتى انخفض معدل البطالة (بالمقاييس الرسمية) إلى ٧,٤% من القوة العاملة نهاية الألفية[(٢)]، وقد نتج جزءٌ كبيرٌ من هذا النمو عن صناعة النفط؛ ما انعكس على مرونة التشغيل إلى الناتج، بالهبوط إلى ٠,٥٦ خلال الأعوام الخمسة الأخيرة (من ٠,٧٩ أعوام ١٩٩٠ - ١٩٩٥م).

---

(١) وردت أرقام قوة العمل والتوظيف لعام ١٩٦٥م (٧,٩ مليون و٧,٣ مليون على التوالي) في تقرير البنك الدولي (Statistical Annex, Table 14 :1969) وخضعت لفلترات مشابهة لتلك التي تمت على الأرقام الأحدث، انظر التعليقات على البيانات في نهاية هذا الفصل وفي فصل القوة العاملة والتوظيف.

(٢) انظر لمناقشة حجم القوة العاملة وعدم حساب "العمالة المُحبطة" في فصل القوة العاملة والتوظيف.

وكان ٣٥% من القوة العاملة النشطة يعملون في القطاع العام (٢٨,٦% في الحكومة المركزية، و٦,٨% في المؤسسات العامة)، بينما كان الـ ٦٥% الباقون يعملون في القطاع الخاص (بمن في ذلك العاملون بالزراعة والعاملون لحسابهم الخاص)، فوظفت الحكومة المركزية قُرابَة ١,٤ مليون موظف، وهيئات الخدمات العامة ٠,٥ مليون موظف تقريبًا، وهيئات الحكومة الإقليمية والمحلية ٣,١ مليون شخص، ورغم انخفاض معدل نمو التوظيف العام بشكلٍ كبيرٍ منذ عام ١٩٩٧م، لم تنخفض حصة الحكومة في إجمالي العمالة المدنية سوى بشكل طفيف جدًّا.

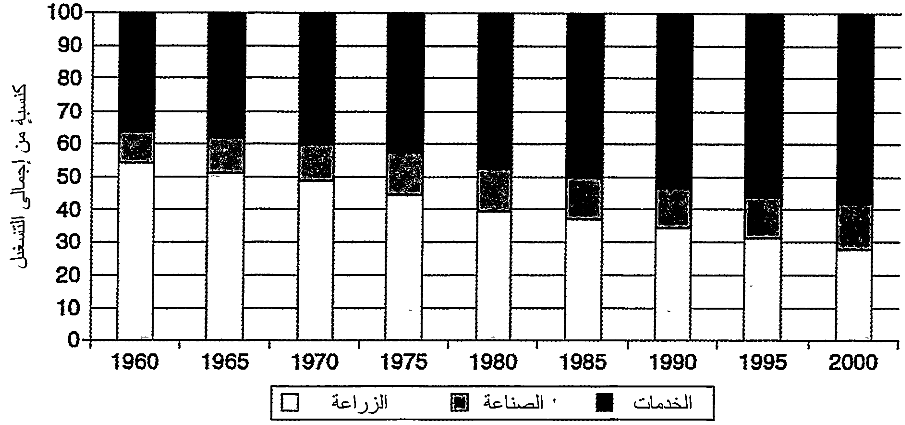
وقد انعكس التحول الهيكلي للاقتصاد خلال الفترة ١٩٦٠ - ٢٠٠٠م، مع انخفاض حصة الزراعة وزيادة حصة الخدمات في الناتج المحلي الإجمالي، على نمط التشغيل (شكل ٧ - ٤)، فكانت معظم الوظائف الجديدة خلال الفترة في قطاع الخدمات (٦١% منها)، ثم في قطاع الصناعة (٢٧% منها)، بينما بلغ التوظيف الإضافي في الزراعة ١٢% فقط من إجمالي التوظيف.

وتكشف خصائص البطالة في مصر في نهاية الألفية عن بعض السمات المُهمَّة لسوق العمل المصري:

أولًا: أثّرت البطالة بشكل غير متناسب على المجموعات العُمْرية الأصغر، فبلغت ذروتها بين المجموعة العمرية ١٥ - ٢٥ سنة (٢٧,٥% مقابل متوسط عام للبطالة ٧,٤% عام ٢٠٠٠م)، كما ظلَّت هذه المجموعة متعطِّلة عن العمل لفترات أطول من المتوسط العام،

ثانيًا: ومما يثير القلق، أن معدل البطالة كان أكبر بين ذوي التعليم المتوسط (١٩%) وخريجي الجامعات (١٢%)، مقارنةً بالأميين، الذين كان معدل البطالة بينهم ١% فقط، وهو ما يدل على العوائد السلبية للتعليم بسوق العمل،

ثالثًا: كانت البطالة كذلك أعلى بين الإناث؛ خصوصًا في المناطق الحضرية، حيث كانت معدلات مشاركة الإناث في سوق العمل أعلى منها للإناث في المناطق الريفية.



شكل (٧ - ٤): هيكل التوظيف خلال الفترة ١٩٦٠ - ٢٠٠٠م (كنسب مئوية من إجمالي التشغيل).

(source: CAPMAS; World Bank reports (1960, 1966)).

البطالة والتضخُّم: منحنى فيليبس

لسياسات الاقتصاد الكلي هدفان أساسان، هما البطالة المنخفضة والتضخُّم المنخفض؛ ما يطرح سؤالًا مهمًّا: هل من الممكن المفاضلة بين الهدفين؟

كان ويليام فيليپس (١٩٥٨) قد قام بدراسة كلاسيكية شهيرة حول هذه القضية، فرسم معدل زيادات الأجور (كمؤشر بديل على معدل التضخم)، مقابل معدل البطالة، في المملكة المتحدة بين عامَيْ ١٨٦١ و١٩٥٧م، ووجد علاقة سلبية واضحة بين التضخم والبطالة، فعندما تكون البطالة منخفضة؛ يكون التضخم مرتفعًا، والعكس صحيح، وقد عثر ساموبلسون وسولو (١٩٦٠) على علاقة مشابهة في الولايات المتحدة خلال الفترة ١٩٠٠ - ١٩٦٠م، ويمكن التعبير عن الشكل الأساس لمنحنى فيليپس الأصلي، بالنسبة إلى هيكل مؤسسي معين ورصيد رأسمال ثابت، في المعادلة التالية:

$$\pi = - \alpha u$$

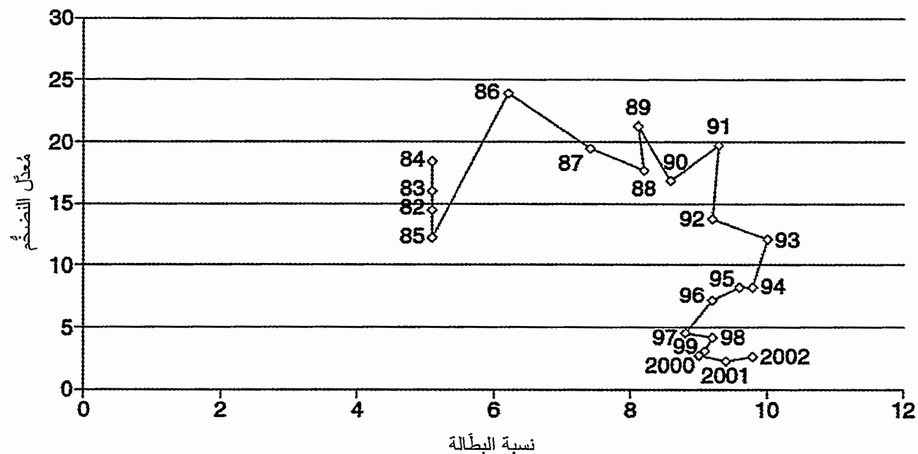
حيث يشير π إلى معدل التضخم، و u إلى البطالة، أما α فهو المُعامِل الذي يقيس استجابة التضخم للبطالة قصيرة الأَجَل.

وبدت هذه النتائج مهمة للسياسات؛ لأنها تعني ضمنًا إمكانية اختيار للدول بين توليفات مختلفة من البطالة والتضخم، فيختار صانعو السياسات معدلاتِ

بطالةٍ منخفضةً مع قبول معدلات تضخم مرتفعة، أو العكس، ويبين الشكل (٨ ـ ٤) العلاقة بين معدلي البطالة والتضخم (منحنى فيليبس الأساس) في مصر خلال الفترة ١٩٨٢ ـ ٢٠٠٢م[١]، والذي يُظهر علاقة سلبية بينهما بقدر أو بآخر في الفترة ١٩٨٦ ـ ١٩٩٣م، وبالمثل في الفترة ١٩٩٧ ـ ٢٠٠١م.

لكن بعد التفسيرات الحديثة لمنحنى فيليبس (انظر لاحقًا)، أصبح من الممكن أن نرى العلاقة البيانية بين التضخم والبطالة كعائلة من منحنيات فيليبس المتنقلة، تنتقل يمينًا بسبب توقُّعات العمال ارتفاع التضخم، ومع ذلك، اسمحوا لي بالتنبيه على أن الطبيعة الملتبسة للبيانات، تفرض عدم استكناه الكثير منها، بل الاكتفاء بها كمؤشرات اتجاهية فقط.

وقد انهارت العلاقة المذكورة في الاقتصادات الصناعية في السبعينيَّات، حيث عانت معظم البلدان المتقدمة ارتفاعًا في مُعدَّلَي التضخم والبطالة معًا، ما يُشار إليه غالبًا باسم "الركود التضخُّميّ" stagflation، وأصبح من الواضح أن منحنى فيليبس الأصلي لم يعُد يقدم تفسيرًا مقبولًا لنتائج التضخم ـ البطالة.



شكل (٨ ـ ٤): البطالة والتضخم (منحنى فيليبس) في مصر خلال الفترة ١٩٨٢ ـ ٢٠٠٢م، (بالنِّسَب المئوية).

(source: MOP; World Bank LDB).

---

[١] لم يؤدِّ رسم معدلات البطالة مقابل معدلات "التضخُّم المُتوقَّع" (بافتراض التوقعات التكيُّفية)، أي ($\pi^e_i = \pi^e_{t-1}$)، لتغيير العلاقة الموضحة في الشكل (٨-٤) بشكل جوهري.

ويرى بعض الاقتصاديين - لا سيما فريدمان (١٩٦٨) وفيليبس (١٩٦٧) - أن منحنى فيليبس لا يمثل سوى علاقة قصيرة الأَجَل، مجادلين بأن المبادلة كما وصفها المنحنى لا يمكن أن توجد إلا إذا قلَّل العمال توقعاتهم للتضخم المستقبلي باستمرار، وظلُّوا مقتنعين بأن أجورهم الحقيقية تزداد، ففي مثل هذه الظروف، سيتوافر المزيد من فرص العمل؛ وبالتالي تترافق مستويات أجور إسمية أعلى (أي تضخم - المترجم) مع معدلات بطالة أقل.

إلا أنه ليس من الواقعي افتراض استمرار عجز العمال عن ملاحظة تجاوز معدل التضخم الفعلي لتوقعاتهم دومًا، فالأقرب للواقع تعلُّمهم من أخطائهم وتعديلهم توقعاتهم لمعدل التضخم في الفترات المقبلة؛ حتى يصلوا لتوقع صائب؛ وعندها لن يقدموا مزيدًا من العمل إلا بأجور أعلى؛ فتنتهي المبادلة بين معدلَي البطالة والتضخم؛ ويصبح عندها منحنى فيليبس في الأَجَل الطويل رأسيًا، ويقع عند "المعدل الطبيعي للبطالة"، الذي عرَّفه فريدمان بأنه "معدل البطالة الذي لا يزيد التضخم عنده - ولهذا يُطلق عليه كثيرًا معدل البطالة غير التضخُّميّ NAIRU-، ولا يمكن لمعدل البطالة أن يستقر تحته".

وتشمل الصيغة الحديثة لمنحنى فيليبس، المعروفة باسم "منحنى فيليبس المُعزَّز بالتوقعات"، دور التوقعات، وفيها يعتمد معدل التضخم على معدل التضخم المُتوقع، والفارق بين البطالة الفعلية والبطالة غير التضخمية NAIRU (أي البطالة قصيرة الأَجَل أو الدورية)؛ وهكذا يكون الشكل الأساس لمعادلة العلاقة بين التضخم والبطالة كما يلي:

$$\pi = \pi^e - \alpha\,(u - u^*)$$

حيث يشير π إلى معدل التضخُّم، و π^e إلى معدل التضخم المُتوقَّع، و u إلى معدل البطالة الفعلي، و u^* إلى معدل البطالة غير التضخمي، أما α فهو المُعامِل الذي يقيس استجابة التضخم للبطالة قصيرة الأَجَل، وتتضمن النماذج الأكثر تعقيدًا مُتَغيِّرات إضافية، تشمل أسعار الاستيراد ونمو الإنتاجية والأجور الحقيقية وصدمات العرض وهكذا.

ورغم كمِّ ما وُجِّه من وقت ومساحة لمناقشات وتقديرات معدل البطالة غير التضخمي، ظلَّت فائدته في توجيه السياسات غير واضحة، وبفحص ستايجر وآخرين (١٩٩٧) لمدى دقة تقديرات معدل البطالة غير التضخمي في الولايات

المتحدة، وجدوا أن فترات الثقة كانت كبيرة جدًّا، ففترة الثقة النموذجية بـ ٩٥% لمعدل البطالة غير التضخمي عام ١٩٩٠م، تراوحت ما بين ١,٥% و٧,٧%، واستمر وجود عدم الثقة هذا، رغم محاولات صياغة المعدل الطبيعي للبطالة بطرائق مختلفة، باستخدام بيانات شهرية وربع سنوية، وبتوظيف مختلف التدابير للتضخم المُتوقع؛ ما دفع المُؤلِّفين إلى الدعوة للحذر من استخدام معدل البطالة غير التضخمي في توجيه السياسة النقدية.

وفي مراجعة أخرى حديثة، لأتكيسون وأوهانيان (٢٠٠١)، فحصا فيها دقة توقعات التضخم المبنية على نماذج منحني فيليبس القائمة على معدل البطالة غير التضخمي، مع توقُّعاته المبنية على توقع تلقائي، من خلال مقارنة جذر متوسط مربع الخطأ لمجموعتَي التنبؤ (root mean squared error (RMSE، فوجدا أنه عبر الخمسة عشر عامًا السابقة، لم تزِدْ دقة معظم النماذج في المتوسط (بما فيها التي يستخدمها الاحتياطي الفيدرالي الأمريكي) عن توقعات نموذج التوقع التلقائي البدائي، الذي يفترض ببساطة مساواة التضخم في العام المقبل للتضخم في العام السابق، وعلى المنوال نفسه، أشار بيساني - فيري (٢٠٠٠: ٥٨) إلى عدم الثقة في قياسات مستوى البطالة غير التضخمي في البلدان الأوروبيَّة (وبخاصة التقديرات التي تقوم ببساطة غالبًا على تحرُّكات معدل البطالة الفعلي)، وعبَّر عن تشكُّكه بالفائدة العملية للمفهوم في أوروبا[(١)].

كما بيَّن بيزاران وسميث (١٩٩٥: ٢٠٣ - ٤) أن هذه النماذج تشمل نوعين من المُتَغيِّرات لا يمكن رصدهما، وهما: معدل البطالة الطبيعي (أي الـ NAIRU) ومعدل التضخم المُتوقع، والتي تتطلب لنكون قادرين على صياغتها إمبريقيًا، وضع افتراضات إضافية حول معدل البطالة الطبيعي والطريقة التي تتشَكَّل بها توقعات التضخم، ما يكون محلًا لكثير من الجدل، فعلى سبيل المثال، هل يتشَكَّل التضخم المُتوقع π^e بـ "التوقعات التكيُّفية" (كما افترض فريدمان)، أم بـ "التوقعات الرشيدة" (كما افترض كتاب كلوكاس وسارچنت وبارو)؟

ففي حالة التوقعات التكيُّفية؛ سيعتمد التضخم المُتوقع بشكل عام على التضخم الفعلي في العام السابق، وليس من الضروري بالطبع أن تتكيَّف

---

(١) سجَّل بيرنر وسيمون (٢٠٠١: ٣٣٧) أن معدل البطالة الحقيقي في فرنسا قُدِّر بنسبة ٤,٤% عام ١٩٧٢م، لكن في الفترة ١٩٧٨- ١٩٩٤م، كانت نسبته ما بين ٧ و٨% من السكان النشطين اقتصاديًا.

التوقعات بالكامل مع خبرة عام واحد (أو أي فترة أخرى مُختارة)، فمن الممكن الاعتماد على معدل تأخير، مثلًا بترجيح معدل التضخم المُتوقع بمتوسط معدلات التضخم السابقة، مع مناقصة الأوزان عبر الزمن (أي إعطاء أوزان أكبر لمعدلات التضخم الخاصة بالسنوات الأحدث من تلك المُعطاة للسنوات الأقدم)، أما في حالة التوقعات العقلانية؛ فسيعتمد التضخم المُتوقع غالبًا على التوقع الرياضي لمعدل التضخم (لأنه أفضل مؤشر لمعدل التضخم)[(١)].

ووفقًا لبول ومانكيو (٢٠٠٢: ١٣٤) يمكننا إجمال الأمر كما يلي:

قد يكون ممكنًا الدفاع عن مفهوم معدل البطالة غير التضخمي، فقد تدفع التحوُّلات في الطلب الكلي (الناتجة مثلًا عن السياسة النقدية) بالتضخم والبطالة في اتجاهين متعاكسين، بحيث يمكن في الأَجَل القصير على الأقل، أن يكون هناك معدل بطالة ما يستقر عنده التضخم، إلا أنه توجد صعوبات عملية في قياس معدل البطالة غير التضخمي هذا؛ على الأقل لكونه يتغير عبر الزمن لأسباب لا يوجد عليها اتفاق يُذكر؛ ما يجعلها أداة مشكوكًا في صلاحيتها لتوجيه السياسات.

إن محدودية البيانات وعدم كفاية المعرفة بآليَّات عمل أسواق العمل (مثل مدى القوة والدور الحقيقيين للنقابات والاتحادات المهنية) وكيفية تشَكُّل التوقعات ومُحدِّدات التضخم، كلها تجعل استخدام تحليل من نوع معدل البطالة غير التضخمي في مصر شيئًا محل جدل، ما أكَّدته النتائج الغامضة لتجارب تطبيق نماذجه القليلة على مصر، والتي تشير وفقًا للمعادلات التي قدَّرها البنك الدولي (بافتراض التوقعات التكيُّفية البسيطة)، إلى الحاجة لتحمُّل زيادات كبيرة في معدل البطالة لتحقيق تخفيضات متواضعة في معدل التضخم، وربما انطوى النموذج على بعض المشاكل؛ ومن ثَمَّ كان معامل تقدير المُتَغيِّرات المشمولة

---

(١) وفقًا لفرضية التوقعات العقلانية، تتكون التوقعات العقلانية لدى الأفراد الذين يفهمون كيفية عمل الاقتصاد، الذين يأخذون بالاعتبار المعلومات المتاحة كافةً، ولا يرتكبون أخطاء توقع منهجية، ويدمجون أي انحراف نظامي في عملية تكوين توقعاتهم، والأخطاء الوحيدة الممكنة في توقعاتهم للتضخم هى المتصلة بالصدمات العشوائية؛ ومن ثَمَّ فمعدل التضخم المتوقع يساوي معدل التضخم الفعلي بالإضافة إلى هامش خطأ بمتوسط صفر (لو اختلف هامش الخطأ عن الصفر بأي درجة نظامية؛ تكون التوقعات π^e غير عقلانية)؛ وبالتالي يكون هامش الخطأ العشوائي - في ظل فرضية التوقعات العقلانية - بقيمة متوقعة مساوية للصفر.

بالنموذج متحيزًا؛ خصوصًا من جهة عدم أخذ دور أسعار الواردات في تحديد الأسعار المحلية في مصر بالاعتبار، إلا أنه تبقى به نقطة ضعف خطيرة أخرى، هي الحساسية الشديدة للنتائج تجاه اختيار سنوات تقدير النموذج، ما كان يظهر في الاختلاف الشديد لانحدار منحنى فيليبس باختلاف الفترة الفرعية المُختارة.

ومن جهة المسئولية الجوهرية للبنك المركزي عن استهداف التضخم؛ فسيلزم قدر كبير من العمل في مجالَي البطالة والتضخم؛ لتطوير نماذج تستطيع تقديم توجيه جيد للسياسات.

النمو الاقتصادي والاستثمار

كان تكوين رأس المال المُحرِّك الأساس للنمو الاقتصادي في مصر خلال الفترة، فتشير الدراسات حول مساهمات عوامل الإنتاج في نمو الناتج (ما سيتم بحثه لاحقًا في هذا الفصل)، إلى أن قُرابَة ثلثَي النمو يرجع إلى تكوين رأس المال المادي، وثلثه إلى عمل رأس المال البشري، ولا شيء تقريبًا للنمو في الإنتاجية الكلية للعوامل.

وقد حقَّقت معدلات استثمار تقرب في المتوسط من ٣٠% من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة ١٩٧٥ ـ ١٩٨٥م، معدلاتِ نموٍّ سريعةً في الناتج[١]، فيما أدى انخفاضها الحاد إلى قُرابَة ١٩% من الناتج بعد تنفيذ برنامج الاستقرار أوائل التسعينيَّات إلى انخفاض النمو الاقتصادي لبعض السنوات، ومع انتعاش الاستثمار الخاص إلى حَدٍّ ما أواخر التسعينيَّات، تحسّن معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي كذلك.

ومع هذا يرى الجمَّال وبيسات (١٩٩٩) أنه خلال التسعينيَّات، استهدف الاستثمار الخاص القطاعات مرتفعة الربحية اصطناعيًا (العائد المرتفع مع رأسمال قصير الأَجَل)، مع معدلات إهلاك رأسمال متزايدة، وانخفاض في الإنتاجية الكلية للعوامل، وبينما انخفض الاستثمار العام فترة ما بعد برنامج

---

[١] مرةً أخرى، يجب الحذر من الأرقام المتعلقة بالاستثمار ومُكوِّناته، وخاصةً التغيُّر في الأرصدة، كما أنه نظرًا لأن المدخرات المحلية تُحسب عمومًا بطرح عجز الحساب الجاري من الاستثمار المُقدر، فمن الواجب الحذر بدرجة أكبر في التعامل مع أرقام الادخار.

الاستقرار، بنحو ٨% من الناتج المحلي الإجمالي، لم يسدَّ الاستثمارُ الخاص الفجوةَ الناتجة عن ذلك؛ فكان إجمالي الاستثمار أقل من ٢٠% من الناتج خلال الفترة ١٩٩٠ ـ ١٩٩٧م، وإن عاود التعافي تدريجيًا خلال الفترة ١٩٩٧ - ٢٠٠٠م، وأخذ الادخار المحلي الإجمالي مسار الاستثمار نفسه بدرجة أو بأخرى، فزاد من ٩% من الناتج المحلي الإجمالي أوائل السبعينيَّات، إلى ١٦% منه أواخرها وأوائل الثمانينيَّات، وظل في حدود ١٣ و١٤% منه فقط خلال التسعينيَّات، ويبيّن الجدول (٤ ـ ٤) معدلات الادخار والاستثمار خلال الفترة ١٩٦٥ ـ ٢٠٠٠م (ويبين الشكل (٤ ـ ٤) العلاقات السنوية بين المعدلين).

الفترات	١٩٦٦ ـ ٧٠	١٩٧١ـ ٧٥	١٩٧٦ ـ ٨٠	١٩٨١ـ ٨٥	١٩٨٦ ـ ٩٠	١٩٩١ـ ٩٥	١٩٩٦ ـ ٢٠٠٠
إجمالي الاستثمار المحلي	١٤,٦	١٩,٥	٣٠,٢	٢٨,١	٢٩,٤	١٨,٨	٢٠,٤
إجمالي الاستثمار الثابت المحلي	١٣,١	١٥,٣	٢٥,٥	٢٧,١	٢٨,٤	١٨,٧	١٨,٩
القطاع العام	١١,٩	١٣,٥	١٩,٦	٢٠,٧	١٤,١	٧,٤	٥,٧
القطاع الخاص	١,٣	١,٧	٥,٨	٦,٦	١٥,٨	١١,٣	١٣,٢
تَغيُّرات المخزون	١,٦	٤,٢	٤,٧	١,١	٠,٩	٠,٢	١,٥
إجمالي الادخار المحلي	١١,٠	٨,٥	١٥,٥	١٥,١	١٦,١	١٣,٣	١٤,٢

جدول (٤ـ٤): معدلات الادخار والاستثمار خلال الفترة ١٩٦٥ ـ ٢٠٠٠م (كنِسَب من الناتج المحلي الإجمالي).

Source: Mohammed (2001), World Bank LDB.

ملاحظة: الأرقام تقريبية.

النمو الاقتصادي والإنتاجيَّة الكليَّة للعوامل

قد يزيد متوسط الناتج للفرد في أي اقتصاد لأسباب مختلفة؛ فأولًا قد تستخدم المؤسسات أساليب إنتاج كثيفة رأس المال، وثانيًا: قد يُستخدم رأس المال والعمل، عاملا الإنتاج الرئيسان، بدرجة أكثر كمالًا، وثالثًا: قد تُستخدم الموارد بشكل أكثر كفاءة؛ لهذا فأحد الأسئلة المهمة لسياسة التنمية: ما مدى مساهمة كل عامل إنتاج في نمو الناتج؟

في التحليل النيوكلاسيكي ينتج النمو من مصدرين: تراكم عوامل الإنتاج ونمو الإنتاجية[1]، ويحمل الوزن النسبي لكل من هذين المصدرين انعكاسات مُهمَّة على السياسات.

فلو اعتمد النمو بشكلٍ كبيرٍ على استدخال المزيد من موارد العمل ورأس المال؛ فسيتحتَّم على السلطات التركيز على مجموعة واحدة من السياسات، منها مثلًا تشجيع مشاركة المرأة بشكلٍ أكبر في قوة العمل، وتقديم تخفيضات ضريبية على المعدات الرأسمالية، أما إذا كان المحرك الأساس للنمو الاقتصادي هو زيادة الإنتاجية؛ فستلزم السلطات مجموعة أخرى من السياسات، مثل التركيز على التعليم ودعم البحث والتطوير بشكل أكبر، كاختيار أكثر ملاءَمةً.

وحيث تحتلُّ أسئلة الإنتاجية مساحة كبيرة في النقاشات المعاصرة حول النمو المُستدام؛ فمن المهم بحثها بمزيد من التفصيل.

كان روبرت سولو (١٩٥٧) هو من أطلق التحليل الحديث لمساهمة عوامل الإنتاج المختلفة في نمو الناتج، حيث قام بتحليل مصادر نمو الناتج المحلي الإجمالي إلى مساهمات رأس المال والعمل، ووجد أنهما لا يستوعبان النمو كله؛ إذ وجد بقايا معتبرة، نَسبَها إلى "التقدُّم الفني"، وبتحليله لمتوسط النمو السنوي لناتج الولايات المتحدة خلال الفترة ١٩٠٩ - ١٩٤٩م، الذي قدَّره بنسبة ٢,٩%، خلص إلى أن ٠,٣٢ نقطة مئوية من النمو (أي ١١%) ترجع إلى تراكم رأس المال، و١,٠٩% نقطة مئوية (أي ٣٨%) ترجع للزيادات في العمالة، والباقي البالغ ١,٤٩% نقطة مئوية (أي ٥١%) تحقَّق نتيجة للتقدم الفني، ويبدو أن هذا النمط قد صمد بشكل معقول أمام اختبار الزمن، فمثلًا

---

[1] أي الإنتاجية الكلية للعوامل، التي تحاول قياس الإنتاجية مع مراعاة جميع عوامل الإنتاج.

وصل دينيسون (١٩٨٥) في دراسته للفترة ١٩٢٩ - ١٩٨٢م في الولايات المتحدة، إلى نتائج مشابهة بشكلٍ كبير.

ويربط النموذج النيوكلاسيكي المُستخدم في هذه الدراسات مستوى الناتج الحقيقي بمستويات المُدخَلات الثلاثة، العمل ورأس المال والإنتاجية، حيث يُفترض بالأخيرة أنها تعزز العمل ورأس المال بالتساوي، بزيادتها إنتاجيتهم الفردية بالأساس؛ ومن ثَمَّ زيادة ما يُعرف عمومًا بالإنتاجية الكلية للعوامل TFP.

ويعتمد نمو الناتج الإجمالي على كُلٍّ من: معدل نمو الإنتاجية، ومرونة الناتج إلى رأس المال (أي مقدار الزيادة المئوية في الناتج المترتبة على زيادة ١% في رصيد رأس المال) مضروبةً في معدل نمو رأس المال، ومرونة الناتج إلى العمالة مضروبةً في معدل نمو العمالة..، ويمكن القول أن هذه المرونات هي الإنتاجيات الحَديَّة لعوامل الإنتاج، والتي يمكن استخلاصها من حصة كل عامل في الناتج المحلي الإجمالي، في ضوء افتراضات ثبات العائد للحجم والمنافسة الكاملة.

وتُعرف الإنتاجية الكلية للعوامل باعتبارها "الناتج الباقي"، أي ذلك الجزء من النمو الذي لا يفسره نمو المُدخَلات، أي الزيادة في الناتج الناشئة عن تحسين طرائق الإنتاج، مع ثبات جميع المُدخَلات كمِّيًا، ورغم الانتشار الواسع لقياس التقدم الفني بهذه الطريقة، فإنه يجب الانتباه للفرضيات التي تقوم عليها، وتفسير النتائج في ضوء تلك القيود.

فأولًا: يواجه تطبيق الطريقة عددًا من الصعوبات الفنية وصعوبات البيانات، فبادئ ذي بدئ، يقودنا قياس رصيد رأس المال إلى مشاكل مفاهيمية كبيرة، كانت محورًا لنقاش واسع بدأ بالسجال بين چوان روبنسون وروبرت سولو[1]، وبمجرد تجاوز تلك الصعوبات، تبرز مشاكل غير هيِّنة بخصوص البيانات، فعلى سبيل المثال، أكد چورچينسين وجريليتشيز (١٩٦٧) أن "الباقي" يظهر ببساطة بسبب عدم دقة قياس المُدخَلات، وخاصَّةً رأس المال، وأنه سيختفي لو

---

[1] انظر على سبيل المثال، روبنسون (١٩٥٣، ١٩٥٦، ١٩٧١)، وسولو (١٩٥٦، ١٩٥٧)، وهاركورت (١٩٧٢)، وعمليًا يستخدم العديد من الدراسات التجريبية "طريقة المخزون الدائم" لحساب مخزون رأس المال، انظر ملحق هذا الفصل لوصف مختصر للطريقة.

حُسبت هذه المُدخَلات بدقة أكبر؛ كذا يحتاج قياس مُدخَلات العمل بشكل خاص لبعض الحذر؛ فأحيانًا يُستخدم نمو السكان كمؤشر وكيل[١] (عن مُدخَلات العمل على المستوى الكلي)، والذي يصبح استخدامه مضللًا في حالة تغيُّر مشاركة القوة العاملة بشكلٍ كبيرٍ مثلًا، كما أن من الضروري تحديد مدى مساهمة التعليم والتدريب في مُدخَلات العمل بدقة؛ لأن العمل الأكثر تعليمًا يعادل مزيدًا من العمل.

و**ثانيًا:** يجب أن يفترض النموذج حصول العمل ورأس المال على مقابل إنتاجياتهما الحَديَّة (أي افتراض تنافسية الاقتصاد)، ويجب أن نفترض أن دالَّة الإنتاج ثابتة العوائد إلى أحجام عوامل الإنتاج؛ وإلا فلن نستطيع استخدام حصة عامل الإنتاج من الدخل القومي كمؤشر وكيل على مساهمته الحَديَّة في الناتج الإجمالي[٢]، حيث لم يعُد بإمكاننا قياس هذه المُتَغيِّرات؛ إذ لا تظهر النتاجات الحَديَّة للعمل ورأس المال في البيانات الاقتصادية الكلية (بينما تظهر حصصهما).

ثالثًا: كما أشار هان وماثيوز (١٩٦٥: ٤٧)، من المهم أن يكون لدينا تعريف للتقدم التقني "المحايد"، الذي لا يغير التوازن بين العمل ورأس المال؛ فيسمح بالنمو المُطَّرد، وقد سيطر تعريفان لذلك "الحياد" على الأدبيات:

فعلى خُطَى هيكس (١٩٣٢)، قيل أن التقدم التقني يكون محايدًا هيكسيًا Hicks - neutral، إذا كانت نسبة الناتج الحدي للعمل إلى الناتج الحدي لرأس المال ثابتة، عند ثبات النسبة بين رأس المال والعمل[٣]؛ فيبقى معدل الإحلال الحدي بين العمل ورأس المال ثابتًا، أي المعدل الذي يجب به إحلال عامل إنتاجي محل الآخر للحفاظ على مستوى الناتج دون تغيير، وتفترض هذه الرؤية تأثر كُلٍّ من رأس المال والعمل بنفس درجة التغير التقني، ولأن نفس كمية المُدخَلات من العمل ورأس المال تحقق ناتجًا أكبر (بمعدل الناتج الحَدِّي نفسه - المترجم)؛ يُسمى هذا النوع من التغيُّر التقني أحيانًا بـ "التغير التقني المُعزز بالعوامل" factor - augmenting technical change؛ حيث يشبه أثره زيادة كمية مُدخَلات العوامل.

---

[١] أي بالنيابة عن المتغيّر أو المؤشر الأصلي؛ لصعوبة قياسه مباشرةً أو لأي سبب. (المترجم).

[2] Ray (1998: 118 - 19).

[٣] يعطي معدل النتاجات الحدية للعوامل، المعدل الحدي للإحلال بين العوامل.

أما التعريف البديل، فهو تعريف هارود (١٩٤٨)، حيث يكون التغير التقني محايدًا هاروديًا Harrod - neutral، إذا كان لجميع التقنيات المُنفذة نفس درجة التغيير التقني المُوفِّر للعمل، أو بصيغة أخرى، يكون التغيُّر التقني محايدًا هاروديًا إذا كان لا يؤثر على نسبة رأس المال إلى الناتج، ما يُطلق عليه أحيانًا "التغيُّر التِّقَنيّ المُعزِّز للعمل" labor - augmenting technical change؛ لأن كل عامل بعده يكون قادرًا على إنتاج أكثر من نظيره السابق؛ فيكون الأثر مشابهًا لزيادة مُدخَلات العمل، وليستطيع أي اقتصاد الحفاظ على معدل نمو ثابت للناتج ورأس المال، وبالوتيرة نفسها لهما معًا، يجب أن يكون التقدم التقني محايدًا هاروديًا[1].

لكن لتحليل مساهمات العوامل لأجل تقدير مساهمات العمل ورأس المال بشكل منفصل، يجب أن يكون التغير التقني محايدًا هيكسيًا، وإلا سيحدد "الناتج الباقي" - في الحسابات المعروفة للنمو - فقط المتوسط المُرجَّح (بنسب الأرباح والأجور في الدخل الإجمالي) لمعدلات التغير التقني المعزز لرأس المال والعمل[2]، وقد بحث المحللون عن دالَّة إنتاج يكون التقدُّم التقني فيها محايدًا هيكسيًا وهاروديًا معًا، ما يُشترط لحدوثه أن تكون مرونة الإحلال بين العمل ورأس المال في دالة الإنتاج واحدًا صحيحًا، ما يتحقق فقط في دالة إنتاج كوب دوجلاس Cobb -Douglas[3]، ولا شَكَّ أن هذه السمة، مع سهولة معالجتها، هي سبب الاستخدام الواسع لهذه الدالة في دراسات الإنتاجية الكلية للعوامل، بما في ذلك جميع التقديرات الخاصة بمصر.

إن تفسير الجزء الباقي في النمو - الناتج الباقي - بأنه مساهمة "التقدم التقني" يجب أن يخضع للتدقيق، إذ يرى بعض المحللين أن ذلك الباقي هو مُجمع لتأثير عوامل كثيرة جدًّا - كالتنظيمات الحكومية والتَّغيُّرات في الكفاءة الإدارية وأداء المؤسسات - لا يمكننا فهمها تمامًا، بحيث يمكننا اعتبارها ببساطة "مقياسًا لجهلنا"؛ ومن هنا كانت الإشارة المتزايدة له في الأدبيات بالتعبير المحايد "الإنتاجية الكلية للعوامل" TFP، أو "بواقي سولو".

---

(1) Hahn and Matthews (1965: 51).

(٢) للحصول على اشتقاقه، انظر فولي وميتشل (١٩٩٩: ١٦٠ - ٢).

(٣) أشار هاهن وماثيوز (١٩٦٥: ٥٢) إلى توافق النمو المُطَّرد مع دوال الإنتاج الأخرى، شريطة أن تكون دوالّ هارودية محايدة.

ويعامل منهج محاسبة النمو مُتَغيِّرات دالة الإنتاج كمُتَغيِّرات مستقلة بعضها عن البعض، فيما هي مرتبطة بعضها بالبعض في الواقع العملي؛ فغالبًا ما يكون العمل ورأس المال متكاملين لا متبادلين، بينما يجب أن يتجسد معظم التقدم التقني في رأسمال مادي؛ والنتيجة أن منهج محاسبة النمو لا يقدم نتائج واضحة للسياسات؛ فهو أولًا يحدد أسباب النمو الاقتصادي بشكل تقريبي غير حاسم، فكما أشار ماثيوز وآخرون (١٩٨٢: ٢٠٠) تتمثَّل نقطة الضعف الكبيرة في هذه النماذج في عدم الارتباط الواضح بين السياسة الاقتصادية ومعدل التقدم التقني؛ ما يجعل نمو الناتج الناشئ عن الإنتاجية الكلية للعوامل يبدو كما لو كان "نموًا لأسباب من نوع المِنَح السماوية"[١]؛ ما أدى جزئيًا إلى الاهتمام الحالي بنماذج "النمو ذاتي المَنْشَأ" endogenous growth، الذي من سماته الأساسية اعتماد النمو على حوافز الاستثمار في تحسين التكنولوچيا، وبمجرد قبول فرضية إمكانية خلق "التقدم التقني" بالاستثمار؛ تنفتح الاحتمالات، مثل سياسات تشجيع الابتكار والتدخل بالسياسات في عمليات النمو.

وقد نُقِّحت النظرية والاستنتاجات المُستمدة منها، حول مساهمة الإنتاجية في النمو الاقتصادي، في سياق البحوث المتعلقة بخبرة الاقتصادات سريعة التصنيع في شرق آسيا، وكانت الرؤية الأصلية - كما عبَّر عنها البنك الدولي (١٩٩٣b) مثلًا - أن الأداء المذهل لهذه البلدان قد نتج أساسًا عن الطريقة التي استوعبت بها المهارات الجديدة وتعلمت بها الاستخدام الكفء للتقنيات الجديدة التي استوردتها، فيما كانت الرؤية المخالفة أن النمو بهذه البلدان كان مدفوعًا بالمُدخَلات بالأساس، أي نتج عن تراكم العوامل بشكلٍ أكبر من زيادات الإنتاجية[٢]، فكما ذكر كروجمان (١٩٩٧: ٢٧) بإيجاز، كان النمو في هذه البلدان "بالأساس عرق لا إلهام، عمل أكثر جديَّة لا أكثر ذكاءً".

وهكذا يجب أن تنبهنا هذه المناقشة للمسائل الثقيلة نسبيًّا المتعلقة بالقياس، والافتراضات التي تدعم تحليل محاسبة النمو لمصادر النمو، أولًا لحدود هذا المنهج، المُعتمد رغم ذلك على نطاق واسع، وثانيًا لأنه يجب أن يساعد -

---

(١) ومع ذلك، يضيفون استيراد التكنولوچيا المُحسنة كعامل مهم لتوليد النمو؛ وهكذا يمكن أن تكون "المنَّة من الخارج" مهمة فعلًا، حتى لو لم تكن من الجنة!

(٢) كان أقدم مؤيدي هذا الرأي يونج (١٩٩٢، ١٩٩٥)، وكيم ولاو (١٩٩٤)، وفيليبي (١٩٩٩).

من حيث المبدأ على الأقل - صانعي السياسات على تحديد اتجاه السياسات الأكثر إفادة؛ ولهذا فمن المفهوم كَمّ المحاولات التي بُذلت لتقدير مصادر النمو في الاقتصاد المصري، مثل محاولات البنك الدولي (١٩٨٣: الفصل ٨)، والبنك الدولي (١٩٩٤: الجدول ٤٢)، وصندوق النقد الدولي (١٩٩٨: ٧ - ٨)، وبيسات والجمَّال (١٩٩٩)، ومحمد (٢٠٠٠، ٢٠٠١)، وخير الدين ومرسي (٢٠٠٢)، والتي غطت فترات زمنية مختلفة، والتي استخدمت مجموعات بيانات مختلفة، بما أدى إلى عدم توافق تفاصيل نتائجها دومًا، وإن كانت النتيجة الأكثر تماسكًا بشكل عام هي أن تراكم رأس المال كان هو القوة المحركة الرئيسة لنمو الناتج، على الأقل خلال الفترة ١٩٦٠ - ١٩٩٠م، أما في التسعينيَّات، فكانت الصورة مرتبكة بشكل خاص، فوجد محمد (٢٠٠٠، ٢٠٠١) أن نمو الإنتاجية الكلية للعوامل لم يُسهم أساسًا في نمو الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة ١٩٩٩ - ٢٠٠٠م، بينما وجدت خير الدين ومرسي (٢٠٠٢: جدول ٢) أن نموها أسهم بنسبة ٤٤% من نمو الناتج خلال الفترة ١٩٩١-١٩٩٨م، وإن علّقا (ص ٣٥) على ذلك بأن هذه الزيادة في مساهمة نمو الإنتاجية الكلية للعوامل في النمو الاقتصادي خلال هذه الفترة، قد نتجت عن الانخفاض في معدل تراكم رأس المال أكثر مما نتجت عن تحسُّنات في إدارة وتنظيم الإنتاج.

وبدلًا من التورُّط في لجَّة التفاصيل الدقيقة للاختلافات المنهجية والزمنية والبيانية بين الدراسات الكثيرة، قد يكون إلقاء نظرة أكثر تعمُّقًا على إحداها أكثر إفادة.

فنجد دراسة محمد (٢٠٠٠، ٢٠٠١) تفترض دالة إنتاج من نوع كوب دوجلاس، لتنتهي بتقدير حصة رأس المال والعمل في نمو الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة ١٩٦٥ - ٢٠٠٠م، بمقادير ٠,٥٩٨٩ و٠,٤٠١١ على التوالي، ويوضح الجدول (٥ - ٤) مساهمات رأس المال والعمل ونمو الإنتاجية الكلية للعوامل في نمو الناتج عبر الفترة الكلية والفترات الفرعية، وكانت خلاصة الدراسة أن نمو الناتج في مصر خلال الفترة الكلية يرجع إلى النمو في المُدخَلات (رأس المال والعمل) بشكلٍ أكبر من نمو الإنتاجية الكلية للعوامل، ففي حين نما الناتج بمتوسط معدل ٥,٢% خلال الفترة الكلية، نما رأس المال

المادي بنسبة ٧,٥%، والعمل كرأسمال بشري بمعدل سنوي ٣,٥% - وتشغيل بنسبة ٢,٦% - خلال الفترة نفسها[1]، وعبر مُجمل الفترة أسهم تراكم رأس المال بقُرابَة ثلثي النمو في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي، فيما أسهم النمو في العمل بقُرابَة الثلث، ولم تسهم الإنتاجية الكلية للعوامل بشيء تقريبًا خلال معظم الفترة، فلم تكن بذات أهمية سوى في الفترة ١٩٧٥ - ١٩٨٠م، عندما كانت مسئولة عن قُرابَة ١٣% من النمو في الناتج، بينما تعني مساهمتها السلبية في نموه مثلًا خلال الفترة ١٩٨٠ - ١٩٨٥م، أن أي توليفة من العمل ورأس المال كانت تحقق إنتاجًا عام ١٩٨٥م، أقل مما كانت تستطيع تحقيقه عام ١٩٨٠م.

	معدل نمو (%)			مساهمة في نمو الناتج (%)		
	الناتج الإجمالي	العمل	رأس المال	العمل	رأس المال	الإنتاجية الكلية للعوامل
١٩٦٥ - ٧٠	٣,٣٣	٣,٢٩	٣,٨٠	١,٧٤	١,٧٩	- ٠,٢٠
١٩٧٠ - ٧٥	٣,٤٨	٣,٠٤	٦,٢٤	١,٦١	٢,٩٣	- ١,٠٦
١٩٧٥ - ٨٠	٩,٨٠	٤,٠٧	١٣,٥٤	٢,١٦	٦,٣٦	١,٢٨
١٩٨٠ - ٨٥	٦,٧٣	٢,٤٢	١١,٨٩	١,٢٨	٥,٥٩	- ٠,١٤
١٩٨٥ - ٩٠	٤,٢٢	٣,٣٧	٦,٤٥	١,٧٨	٣,٠٣	- ٠,٥٩
١٩٩٠ - ٩٥	٣,٣٩	٣,٦٤	٣,٧٣	١,٩٣	١,٧٥	- ٠,٢٩
١٩٩٥ - ٢٠٠٠	٥,٧٢	٤,٦٥	٦,٨٨	٢,٤٧	٣,٢٣	٠,٠٢
١٩٦٥ - ٢٠٠٠	٥,٢٢	٣,٥	٧,٤٥	١,٨٥	٣,٥٠	- ٠,١٣

جدول (٥ - ٤): مساهمات العوامل في نمو الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة ١٩٦٥ - ٢٠٠٠م.

Source: Mohammed (2001).

وكان نمو الإنتاجيَّة الكليَّة للعوامل سلبيًا خلال الفترة ١٩٦٥ - ١٩٧٥م؛ فكان نمو الناتج كله نتاجًا لتراكم العوامل، وربما كانت سيطرة القطاع العام على الاقتصاد وانخفاض كفاءة الاستثمارات العامة، السبب الرئيس في بطء نمو الإنتاجية؛ فقد انتعشت الإنتاجية أواخر السبعينيَّات التي شهدت تعافيًا بسبب أعمال بناء ما بعد الحرب والإصلاحات الكبيرة في مجال تحرير التجارة، وإن

(١) يتضمن العمل المُعدل برأس المال البشري مساهمة التعليم وحجم القوة العاملة، إلى جانب مُدخَلات عنصر العمل.

لم يمنع ذلك تباطؤ نمو الإنتاجية مرَّةً أخرى في الثمانينيَّات ومعظم فترة التسعينيَّات، حيث تعافت الإنتاجية بشكلٍ طفيفٍ أواخر الأخيرة.

ونذكر عَرَضًا، تقديرات ماديسون (١٩٧٠: ٥٣) لمساهمة إنتاجية العوامل في النمو في الفترات الأقدم، التي خلُصت إلى أنه خلال الفترة ١٩٥٠ - ١٩٦٥م، كان ٢٩% من نمو مصر نتاج نمو الموارد البشرية، و٥١% نتاج نمو رأس المال، وقُرابَة ٢٠% بالتَّغيُّرات في الكفاءة، ومع ذلك أعطى ماديسون أوزانًا بقيمة ٠,٥ لكُلٍّ من العمل ورأس المال، فإذا استبدلنا بها الأوزان المُقدَّرة من دراسات حديثة وطبقناها على بياناتِ ماديسون؛ فستبلغ مساهمة تحسُّنات الإنتاجية قُرابَة ١٢% من نمو الناتج خلال هذه الفترة.

وقد بُذلت محاولات لسبر غور الإنتاجية الكلية للعوامل، فقدم هول وچونز (١٩٩٩)، محاولة حديثة حلَّلا ضمنها الاختلافات في إنتاجية العوامل عبر البلدان إلى اختلافات في رأس المال إلى الناتج، واختلافات في التعليم والتدريب، واختلافات في الإنتاجية، وعبَّرا عن مساهمة كُلٍّ من هذه المُدخَلات بالنسبة إلى قيم نظيرتها في الولايات المتحدة، فأظهرت بياناتهم أن ناتج العامل في مصر أقل من خُمُس نظيره في الولايات المتحدة، كما وجدا أنه لو كان لمصر نفس مستوى الإنتاجية الكلية للعوامل والتحصيل العلمي للولايات المتحدة؛ لبلغ ناتج العامل فيها ٤٥% من ناتج نظيره في الولايات المتحدة، ولو كان الفارق الوحيد هو التحصيل العلمي؛ لبلغ قُرابَة ٥٨% من ناتج نظيره الأمريكي، ولو كان لدى مصر نفس رصيد رأس المال والتحصيل العلمي؛ لساوى ناتجها ٧٠% من ناتج الولايات المتحدة؛ ما يعني أن انخفاض الناتج في مصر لا يرجع فقط لانخفاض كَمّ مُدخَلات الإنتاج، بل أيضًا للانخفاض النسبي في كفاءة استخدامها لتلك المُدخَلات.

وقد افترض هول وچونز ارتباط هذه الاختلافات في تراكم رأس المال والإنتاجية؛ ومن ثَمَّ في إنتاجية العامل، بالاختلافات في البنية التحتية الاجتماعية (أي المؤسسات والسياسات الحكومية التي تحدد البيئة الاقتصادية التي يعمل ضمنها الأفراد)، فالبنية التحتية الاجتماعية الجيدة تربط العوائد الفردية بالاجتماعية؛ فيستفيد الأفراد من متابعة أنشطتهم ويفيدون المجتمع كذلك، وذلك بحماية هذه البنية التحتية الاجتماعية ناتج الأفراد المنتجين من

تحويله إلى غير المنتجين، أي الساعين للرِّيع rent seekers، وقد وجد هول وجونز علاقة وثيقة بين ناتج العامل ونُظُم البنية التحتية الاجتماعية عبر عيِّنة من ١٢٧ بلدًا، فكانت البلدان ذات السياسة الملائمة للأنشطة الإنتاجية لا التحويلية، تحقق ناتجًا أكبر لكل عامل، وهكذا كان نمو الإنتاجية الكلية للعوامل لمصر لا يُقارن بمعدلات الإنتاجية في البلدان متوسطة الدخل الأخرى في آسيا وأمريكا اللاتينية، فبينما كانت مساهمة نمو الإنتاجية قُرابَة ٢٤ و٤٠% من النمو في الناتج في ماليزيا وتايلاند على التوالي خلال الفترة ١٩٧٣ - ١٩٩٤م، كانت مساهمته في مصر سلبية خلال كامل الفترة ١٩٦٥ - ١٩٩٧م البالغة ١٩ عامًا، وذلك مقابل سلبيتها في تسعة أعوام فقط في كوريا، التي أسهم نمو الإنتاجية فيها بما يصل إلى ٢٠% من نمو الناتج، مقابل عدم مساهمته فيه في مصر نهائيًا.

كما كان نمو الإنتاجية في مصر أبطأ من نظيره في تونس، ولمزيد من التفصيل نذكر دراسات نيشيميزو وبيج (١٩٨٢)، ودانلين وآخرين (١٩٨٥)، وشميدت (١٩٨٥)، وفو وآخرين (١٩٨٥)، التي حلَّلت تغير الإنتاجية إلى مُكوِّنين: التقدم التقني المرافق لتَغيُّرات تقنيات الإنتاج، وتغير الكفاية الفنية المرتبطة بالتَّغيُّرات في كفاءة استخدام التقنيات القائمة[1]، وهو المفهوم الذي طبَّقته دراسة للبنك الدولي (١٩٨٣: ٢٢٧ - ٦٤) على مسار الإنتاجية في مصر، ورغم اقتصارها على القطاع الصناعي، كانت النتائج ذات فائدة عامة:

فأولًا، كانت تَغيُّرات الإنتاجية الكلية للعوامل مُكوِّنًا مُهمًّا في النمو الصناعي السريع الذي تمتع به القطاع العام المصري بين عامَيْ ١٩٧٣ - ١٩٧٩م؛ ما يشير إلى التأثير الكبير لسياسات الانفتاح الجديدة من الوصول الأوسع للاستثمار والتقنيات الجديدة على هذا القطاع،

و**ثانيًا**، اتسعت الفجوة بين الشركة "متوسطة الكفاءة" وشركة "أفضل أداء" في الصناعات التي تمت دراستها عبر الزمن، حيث شهدت الشركات المتوسطة تحسُّنًا في الإنتاجية، لكن بمعدل أبطأ من المُعدل المُحتمل لشركات أفضل أداء،

ثالثًا، كانت معدلات نمو الإنتاجية الكلية للعوامل لشركات "أفضل أداء" بالصناعة المصرية خلال الفترة ١٩٧٣ - ١٩٧٩م - خصوصًا في صناعات

---

(١) تُسمَّى أحيانًا بالتغيرات في حدود إنتاج "أفضل ممارسة" إنتاجية best practice production frontier.

مثل زيوت الطعام والورق ومعدات النقل وصناعات المعادن والآلات الكهربائية - عالية جدًّا بالمقارنة بالاتجاهات طويلة الأَجَل في بلدان أكثر تقدمًا؛ ما يشير على الأرجح إلى تنفيذ تحسينات في شركات أفضل أداء، أكثر مما يشير إلى تأثيرات إيجابية للتقدم التقني باتجاه توسيع إمكانات الإنتاج.

وخلُص التقرير إلى أن نمو الإنتاجية في الصناعة سيكون أكثر استدامة بسهولة، لو تم رفع مستوى الشركات المتوسطة والأقل من المتوسطة إلى مستوى شركات أفضل أداء، مما لو تم الاستثمار في تقنيات جديدة بالشركات الأعلى أداءً.

وقد تأكد ضعف أداء الإنتاجية في الصناعة المصرية عبر فترات أطول في دراسات أخرى، منها على سبيل المثال دراسة آدمز (٢٠٠٣) التي وجدت أن نمو إنتاجية العمل في الصناعة المصرية خلال الفترة ١٩٨٤ - ١٩٩٦م، كانت في المتوسط ٠,٩٣% سنويًا، مقارنةً بنسبة ٥,٩٣% في عيِّنة من ٢٢ دولة نامية.

تمتد هذه الأوضاع من المستوى الاقتصادي الجزئي إلى المستوى الاقتصادي الكلي، ونستخلص درسًا مهمًا من دراسة إنتاجية العوامل، هو أنه من المهم للبلدان النامية ألا تبدد الوقت والجهد في استيعاب التحسينات التقنية، المتطورة باستمرار والمتاحة من خلال الاستيراد، ففي الواقع، يُرجِّح يونج (١٩٩٥) أن السبب الرئيس للتقديرات المنخفضة لدرجة مدهشة في نمو الإنتاجية الكلية للعوامل في اقتصاد سنغافورة، هو الاندفاع بسرعة كبيرة للحصول على تقنيات جديدة دون ترك الوقت الكافي لاستيعابها في كل مرحلة وتحقيق فوائد ما أسماه أرو (١٩٦٢) "التعلُّم بالممارسة".

ويعني استيعاب أفضل الممارسات - بالإضافة إلى تعزيز نظام التعليم والتدريب على العمل - الاهتمام بالتعلُّم بالممارسة وتحسين الممارسات الإدارية وتعزيز أداء المؤسسات (خصوصًا النظام القانوني والضريبي والتجاري والمالي) التي تعزز التنافسية؛ ما يتطلب المزيد من الشفافية والأداء الأكثر كفاءة في إطار الحكومة.

وتتأتَّى أهمية هذه العناصر من حقيقة عدم استطاعة الاقتصاد المصري النمو إلا بقدر توسُّع مُدخَلاته من عوامل الإنتاج وتحسين معدلات إنتاجيتها، وستتم مناقشة هذه القضايا في السياق المصري في الفصل الخاص باستدامة النمو.

ملاحظة حول البيانات

"البيانات جمع للحكايات"، چورچ ستيجلر، حائز نوبل الاقتصاد عام ١٩٨٢م.

إن جودة البيانات الاقتصادية المصرية، شأنها شأن بيانات البلدان النامية الأخرى، متفاوتة بشكل كبير[1]، فبيانات جمع الضرائب والمعروض النقدي ومدفوعات الواردات ومُتحصِّلات الصادرات واحتياطيات النقد الأجنبي وبعض الإجماليات النقدية والمالية موثوقة بشكل عام، بينما البيانات المتعلقة بالحسابات القومية ومُكوِّناتها الأساسية (كالادخار والاستثمار والاستهلاك العام والخاص) وبيانات العمالة، أقلُّ مصداقيةً، ومفيدة فقط كمؤشرات للاتجاهات أكثر منها قياسات كمية دقيقة.

وكان تقدير أنيس (١٩٥٠) أول تقدير حديث للدخل القومي في مصر، ثم جرت مياه كثيرة في النهر منذ ذلك الحين، شهدت قدرًا كبير من التحسن عبر الفترة ١٩٥٢ ـ ٢٠٠٠م، وللاطِّلاع على بعض التعليقات المفيدة حول الحسابات القومية ومجموعات البيانات الأخرى يمكن الرجوع إلى هانسن وميد (١٩٦٥)، ومابرو (١٩٧٤)، والبنك الدولي (١٩٧٨)، وإكرام (١٩٨٠)، وهانسن (١٩٩١)، ووزارة التخطيط (١٩٩١، ١٩٩٦)، وويت وآخرين (١٩٩٨)، والتي أشارت لستة مصادر رئيسة للضعف في بيانات الحسابات القومية.

أولها استخدام الأسعار الرسمية، التي تشوِّه النتائج النهائية، فيشير هانسن (١٩٦٨: ٢٨) إلى ضرورة أن نأخذ بالاعتبار "أن تقديرات الأسعار الجارية للناتج المحلي الإجمالي هي دائمًا الأسعار الجارية الرسمية"، ما يفسِّر بشكلٍ كبيرٍ التواضع الشديد لمعامل تكميش الناتج عبر فترات زمنية طويلة؛ حيث حافظت إدارة الأسعار على درجة كبيرة من الاستقرار في الأسعار الرسمية، فيما يمكن أن نحصل على أسعار أعلى، لو عدَّلنا سلسلة الأسعار لتعكس مظاهر النُّدْرة كالطوابير والحصص؛ ما يؤدي لخفض مستوى الناتج المحلي الإجمالي

[1] تشير هذه الملاحظة إلى البيانات الصادرة خلال الفترة ١٩٦٥ - ٢٠٠٠م، فلا تغطي التغيُّرات اللاحقة.

الحقيقي، كما أن نظام الحماية التجارية يرفع أسعار المنتجات الصناعية مقارنةً بأسعار المنتجات الزراعية؛ بما يعطي وزنًا نسبيًّا أكبر للصناعة في الناتج الإجمالي، بحيث لا يشوِّه تقديرات هيكل الناتج فقط، بل يؤثر كذلك على حسابات معدل النمو؛ برفعه حصة القطاع الأسرع نموًا في العادة، الصناعة، وخفضه حصة القطاع الأبطأ نموًا، الزراعة.

وثانيها أن بيانات أنشطة القطاع الخاص - مثل الاستثمار والمبيعات والمخزون - خصوصًا غير كافية، وفي الصناعات الخدمية هي الأسوأ حالًا، وهو القصور الذي مثَّل عقبة متنامية مع ازدياد خصخصة الاقتصاد، وازدياد أهمية قطاع الخدمات، وهنا تبرز المشكلة مع نمو القطاع الخاص بمعدل أسرع من نمو الاقتصاد بشكل عام، كما أن الطريقة الأساسية لتقدير الناتج المحلي الإجمالي هي طريقة الإنتاج، أي باستخدام بيانات أسعار وكميات السلع التفصيلية، لتقدير الناتج الإجمالي والاستهلاك الوسيط والقيمة المضافة (المتبقية)، أما بالنسبة إلى طريقة تقدير الناتج على أساس الإنفاق، فقصورها الأكبر هو عدم وجود بيانات حالية عن الاستهلاك الخاص (لعدم وجود سلسلة منتظمة من المسوح الاستقصائية لمعيشة القطاع العائلي)، وكما أكد ويت وآخرون في مراجعة شاملة للحسابات القومية، فـ "معظم تقديرات الإنفاق مرتبطة بمقاييس الإنتاج المختلفة؛ وبالتالي غير مستقلة عنها حقًا"، ويُعتبر قياس التَّغيُّرات في المخزونات وقيمها قصورًا؛ نظرًا لعدم وجود نظام مستقر لجمع المعلومات عن القيَم الدفترية لتلك المخزونات، وحيث تُستخلص التَّغيُّرات فيها جزئيًا من إحصاءات أرصدة السلع.

أما ثالثها، فهو وجود فواصل زمنية كبيرة بين الفترة المَعنيَّة ونشر البيانات المتعلقة بها؛ ما يقلل من فائدة المعلومات للتحليل أو لوضع السياسات، فعادةً ما تُعد التقديرات المُخططة للناتج المحلي الإجمالي للسنة المالية المقبلة في النصف الأول من السنة الميلادية، ثم تُنقح لتُسمَّى بـ "التقديرات المُتوقعة" بعد سنة، وتُجرى تعديلات لاحقة على البيانات، وأحيانًا بعد عامين وثلاثة من التقديرات المُخططة للبيانات، تصدر أخيرًا التقديرات "الأوَّلية" و"النهائية"[1]، وهكذا يمكن تخطيط أو تقدير إجمالي الناتج المحلي لسنة معينة أربع مرات، ولا تُحدد

[1] Waite et. al. (1998: 12).

الأرقام النهائية قبل مرور ثلاثة أعوام أو أكثر بعد نهاية السنة المالية المعنية، كما أنه نظرًا لقيام وزارة التخطيط بكل من عمليتَيْ استهداف المُتَغيِّرات الاقتصادية وتقدير النتاجات الفعلية لها، فإنه على ما يُقدِّر ويت وآخرون (١٩٩٨: ١٢ - ١٣) "من غير المُرجَّح أن يكون أولئك الذين خططوا واستشرفوا الناتج المحلي الإجمالي في الخطة، مُحايدين تمامًا عندما يجمعون (التقديرات الفعلية)"، مُوصين بفصل العمليتين؛ لضمان اطمئنان مستخدمي البيانات لموضوعية وعدم تحيُّز إجراءات التقدير.

ورابعها، تغيُّر مدى التغطية الزمنية للإحصاءات عدة مرات بسبب التَّغيُّرات في التعريفات والمُدَد الزمنية المُغطاة (مثل التَّغيُّرات في السنة المالية من السنة "يوليو - يونيه" حتى عام ١٩٧١/ ١٩٧٢م إلى السنة التقويمية العادية خلال الفترة ١٩٧٣ - ١٩٧٩م، ثم العودة للنظام القديم بدءًا من عام ١٩٨٠/ ١٩٨١م)؛ ما عقَّد مهمة تحليل الاتجاهات طويلة الأَجَل.

خامس القصورات المُهمَّة هو غياب البيانات الموثوقة والمتسقة على المستوى الإقليمي/ المناطقي؛ خصوصًا المتعلقة بالناتج المحلي الإجمالي وتكوينه القطاعي، فلا تسمح المعلومات المتوافرة بالتحليل المقارن لتطورات الإنتاجية في المناطق المختلفة، ما يصبح ضروريًا بشكلٍ خاصٍّ في تحليل مستويات واتجاهات وأسباب الفقر، التي اتخذت بحلول عام ٢٠٠٠م بُعدًا إقليميًا متزايدًا.

وأخيرًا سادسها، لا تقيس الحسابات القومية والبيانات الرسمية الأخرى سوى جزء من الصورة، حيث يتم جزءٌ كبيرٌ من المعاملات الاقتصادية في مصر - مثل معظم البلدان النامية - في الاقتصاد "الرَّمَادي" غير المُسجل[1]، الذي يعمل الأفراد والمؤسسات الصغيره ضمنه لإخفاء أنشطة قد تكون مشروعة في ذاتها، لكنهم يرغبون في إخفائها لتجنب دفع الضرائب ومراقبة السلطات لأية أسباب

---

[1] نذكر هنا أمثلة من ثلاث قارات: قدَّر بورتس (١٩٩٦: ١٦٠) الاقتصاد غير الرسمي في المكسيك عام ١٩٨٥م، بما يتراوح ما بين ٢٦ و٣٨% من الناتج المحلي الإجمالي الرسمي، وتوصل تشوج وأوبال (١٩٨٦)، بعد مراجعة لعديد من الدراسات، إلى تقدير له في الهند في الثمانينيَّات بقرابة ٢٠% من الناتج المحلي الإجمالي، بينما اقتبس البنك الدولي (Vol. 1, 19 :1996) من المسح الوطني للقطاع غير الرسمي في تنزانيا، تقديرًا له بنسبة ٣٢% من الناتج عام ١٩٩١م (وهناك تقديرات أخرى مذكورة أعلى حتى من ذلك).

أخرى، والمعيار المُستخدم في معظم الدراسات المصرية لتحديد القطاع غير الرسمي، مثل فرجاني (١٩٩١، ١٩٩٦b)، ورزق (١٩٩١)، وأسعد (١٩٩٧)، هو حجم المنشأة، حيث تعرِّف القطاع غير الرسمي باعتباره وحدات اقتصادية توظِّف أقل من عشرة عمال[1]، وهنا يجانبها الصواب؛ كون الهدف الأساس للمشاركين بذلك الاقتصاد الرمادي من التواجد فيه هو "تجنُّب الرادار الحكومي"؛ أي تجنب لفت الانتباه؛ فالمعيار الأكثر ملاءَمةً هو عدم تسجيل الوحدة الاقتصادية، وعمومًا لا يوجد تقدير موثوق لمساهمة الاقتصاد الرمادي بهذا المعنى في مصر، رغم اتفاق جميع المعلقين على احتماليَّة كبر حجمه.

وتتفاوت التقديرات بشكل كبير، فيقترح ويد وآخرون (١٩٩٨: ٣٩) أن الناتج المحلي الإجمالي لمصر قد يكون أقل من حقيقته بنسبة ٣٠%، فيما يقدِّر شنايدر وإينستي (٢٠٠٠: ٧- ٨) في ورقة عمل لصندوق النقد الدولي، حجم اقتصاد الظل بمصر عام ١٩٨٩/ ١٩٩٠م بما يصل إلى ٦٨% من الناتج المحلي الإجمالي، بينما يعتقد عويس (١٩٩٤: ٢١) أن اقتصاد الظل بمصر يقدم مساهمة "تُعادِل على الأقل رقم الدخل القومي المنشور".

وتشمل آثار حجم الاقتصاد الرمادي، تقليل إيرادات الحكومة؛ ومن ثَمَّ تقليل السلع والخدمات العامة المُقدمة للشعب كمِّيًا ونوعيًا، كما يؤدي غياب معلومات موثوقة عنه إلى إفقاد صانعي السياسات وسائل معالجة المسائل المتعلقة بمستوى التشغيل الفعلي في البلد وأحجام دخول الأُسَر ومدى انتشار الفقر، فضلًا عن تركه الباب مفتوحًا أمام سؤالين آخرين مهمين بشكل خاص:

الأول: هل يدعم الجزء غير الرسمي من الاقتصاد دورة الاقتصاد الرسمي؟ أم يناقضها؟ وتشير إجابة هذا السؤال من دراسات حول اقتصادات أخرى - مثل دراسة مركز السياسة الاجتماعية والتنمية (٢٠٠١) حول باكستان - إلى تحرُّك الاقتصاد الرمادي في اتجاه الاقتصاد الرسمي نفسه؛ ما يعني أنه إذا واجه الأخير صعوبات، فلا يمكن أن تفترض السلطات إنقاذ الجزء غير الرسمي للموقف، وتخفيفه الآثار على الدخل والتشغيل.

الثاني: كيف يؤثر وجود الاقتصاد الرمادي من عدمه على شكل توزيع الدخل؟ وهنا نجد دراسة مفصلة جدًّا حول الهند، خلص فيها أتشاريا (١٩٨٥،

---

[1] ولدينا استثناء هو دراسة جلال (٢٠٠٤)، ونناقش نتائجها في الفصل العاشر.

٣٠٠ : ١٩٨٨) إلى أن توزيع دخل الأسر "الفعلي" من المصادر كافةً كان، على الأرجح، أكثر انحرافًا لصالح العشير الأعلى من السكان، مما ظهر بالاستقصاءات "الرسمية"؛ ما قد يكون ناتجًا عن: (أ) حوافز الأُسَر ذات الدخول الرمادية الأعلى للتقليل من دخولها الحقيقية، وبدرجة أكبر من الأسر ذات الدخول الرمادية المنخفضة أو التي لا تملك مصادر دخل رمادية على الإطلاق، و(ب) الفرص الأكبر لمن "يملكون" (مثل الصناعيين والتجار وأصحاب العقارات والسياسيين والبيروقراطيين... إلخ)، لكسب دخول رمادية، أكثر ممن "لا يملكون" (كصغار المُزارعين والفلاحين والعمال الريفيِّين والموسميِّين)، وهي الأوضاع التي تنطبق على مصر بنفس درجة انطباقها على الهند، ومع ذلك ظل صانعو السياسات المصريون طوال كامل الفترة ١٩٥٢ - ٢٠٠٠م، مُقيدين بغياب أي أساس إمبريقي راسخ للتقدير.

وبالنظر لوجوه الضعف المذكورة كافةً من سهوٍ وعدم يقين في البيانات، قد يكون من المُضجِر كثيرًا ما نراه من تنطُّع بعض المنظمات الدولية والسلطات المصرية في الجدل حول مجرد نقاط عشرية في معدل النمو، ويتضح مما سبق كيف ستفرض مشكلات البيانات صعوبات معتبرة على تحليل حتى الاتجاهات طويلة الأَجَل، علمًا أن الوضع لا يزال صعبًا على مستوى صناعة السياسات اليومية؛ لأن غياب الحسابات القومية قصيرة الأَجَل (على سبيل المثال ربع السنوية) وغيرها من الإجماليات الأخرى، يجعل من الصعب للغاية تقييم الحالة الراهنة للاقتصاد ووضع سياسات مناسبة.

وقد حاول البنك الدولي، دعمًا لتحليلاته الخاصة، استكمال الإحصاءات الرسمية المتاحة بمزيد من المؤشرات البديلة المناسبة، وسيلهمنا الوصف المُوجز اللاحق للجهود التي قام بها فهمًا لما يجب فعله(1)، حيث قام مكتب البنك الدولي في القاهرة بتركيب مؤشر غير مباشر للنشاط الحقيقي، أسماه "مؤشر النشاط الفعلي" Real Activity Index، والذي كان متوسطًا خطيًا للمؤشرات الشهرية لكُلٍّ من:

١ ـ الواردات الدولارية للسلع الاستهلاكيَّة، المُعمِّرة وغير المعمرة،

٢ ـ صافي حمولات السفن العابرة لقناة السويس،

---

(1) أنا مدين لمارسيلو جيوجالي لتقديمه وصفًا كاملًا لهذه الجهود.

٣- عدد السيَّاح الذين زاروا مصر، وصافي الليالي التي قضوها بها،

٤- الائتمان الحقيقي المُقدَّم من بنك التنمية والائتمان الزراعي PBDAC،

٥- استهلاك المستخدمين الصناعيين من الكهرباء (بالميجاواط)،

٦- المبيعات المحلية من الأسمنت (بالطن)،

٧- المبيعات المحلية من الحديد (بالطن)،

٨- عدد التراخيص الجديدة للشركات الصناعية المُؤسَّسة حديثًا (برأسمالٍ أكبر من مائة ألف جنيه مصري)،

٩- نقل البضائع (بالطُّنّ) عبر السكك الحديدية المصرية،

١٠- فاتورة الأجور الحقيقية للحكومة المركزية،

١١- عدد شيكات المقاصَّة في غرف مقاصة البنك المركزي،

١٢- متوسط عدد إعلانات الوظائف في جريدة الأهرام (عدد الجمعة)،

١٣- متوسط عدد طلبات العطاءات (العرض والتعاقد)، والإعلانات بجريدة الأهرام (عدد الجمعة).

كما حاول البنك تتبُّع أداء القطاع الخاص، فقام بمسح شهري لقُرابَة ٥٠ شركة خاصة، محلية وأجنبية، تنتمي للقطاع الخاص بالكامل، وطلب منها (ملتزمًا بشروط الحفاظ على السرية) بيانات حول المبيعات الشهرية والتوظيف ومخزونات السلع النهائية، ويمكن بالطبع انتقاد سلسلة البيانات الناتجة عن ذلك؛ بسبب شبهة انحياز المجيبين، فقد كانوا في نهاية المطاف من متحدثي الإنجليزية، المرتبطة أعمالهم بأعمال البنك الدولي، ومع ذلك، وفرت هذه السلسلة حدًّا أدنى معقولًا للنظر للمستقبل، من جهة تقييم الشركات الأكثر ديناميكيةً للأوضاع، والشكوك في احتماليَّة دخول الاقتصاد في مشكلات كبيرة.

كما قام البنك ببناء "مؤشر السياحة"، كمتوسط خَطِّي لمؤشرات:

١- عدد السياح،

٢- عدد الليالي السياحية،

٣- متوسط معدل الإشغال الفعلي لأكبر ثلاثة فنادق في القاهرة،

٤- مبيعات العلامات التجارية الأكثر شهرةً من المياه المعدنية،

٥- مبيعات أفلام الصور الفوتوغرافية (ماركة كوداك).

وقد حصل على البيانات الخام من هيئة تنمية السياحة ومديري الفنادي المَعنيَّة والمديرين التنفيذيين لشركات المياه المعدنية والأفلام.

كذا حصل على بيانات المالية العامة الشهرية من مكتب صندوق النقد الدولي في القاهرة، وقدَّر حسابات ميزان المدفوعات من كُلٍّ من بيانات دائرة الجمارك (على أساس العبور الفعلي للخطوط الجمركية)، ومن بيانات البنك المركزي حول المدفوعات/ المُتحصِّلات الأجنبية والتحويلات الخارجية، وقد غطت بيانات البنك المركزي فترة زمنية مختلفة إلى حَدٍّ ما عمَّا غطته بيانات الشحنات الخاصة بالسلطات الجمركية؛ ومن ثَمَّ لم تكن سلسلتا البيانات متطابقتين، وإن كانت بيانات البنك المركزي قد توافرت بتأخُّرات زمنية أقل كثيرًا؛ ما جعلها أكثر فائدةً للتحليل قصير الأَجَل، فيما كانت البيانات الجمركية أكثر تفصيلًا (خاصَّةً من ناحية تفاصيل السلع)؛ وبالتالي كانت أكثر إفادةً للفحوص الهيكلية.

أما بيانات التضخم، فتوافرت من الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، ومن المعلومات التي جمعتها السفارات والمنظمات الدولية لتعديل رواتب موظفيها المحليين، وبطبيعة الحال لم تقدم الأخيرة سوى صورة جزئية عن التضخم؛ نظرًا لتضمُّن السلاسل الاستهلاكيَّة للمعنيين بها أوزانًا كبيرة لسلع لا تستهلكها الأقسام الأفقر من السكان، لكن تطلَّب الأمر تدقيقًا لبيانات جهاز الإحصاء؛ نظرًا لاكتفائه بمسح ثلث سَلَّة المستهلكين كل شهر.

وفيما يخص بيانات أسعار الفائدة، قام البنك الدولي بمسح بيانات خمسة بنوك خاصة ومشتركة (حيث يرجح أن يكون تسعير الأموال حُرًّا)، كما حصل على بيانات سعر الصرف الأجنبي من الصرافات والبنوك، وساعدته جمعية سماسرة البورصة على معرفة "الأسهم المُتداولة بانتظام" (حيث تنتمي معظم الأسهم المُدرجة في بورصة القاهرة لشركات مُغلقة، تستفيد فقط من المزايا الضريبية للإدراج بالبورصة دونما تداول فعلي)؛ ليقوم البنك الدولي بحساب مؤشره الشهري الخاص لنشاط سوق الأوراق المالية؛ ليستخدمه كمؤشر مستقبلي بالأساس.

ولم تكن كل هذه المؤشرات السابقة - رغم فائدتها في تكوين التقديرات واقتراح بعض نقاط التحول المُحتملة في مسار الاقتصاد - كافية كبدائل كاملة لسلاسل بيانات مبنية على مسوح شاملة أو عيِّنات سليمة إحصائيًا؛ ما دفع البنك الدولي للتوقف عن بذل الجهود في نهاية المطاف؛ لما يتطلبه الأمر من وقتٍ وجهدٍ للحصول على مجرد نتائج ذات معنى.

ومن المُؤسف عدم تطوير الحكومة لبنكها الخاص من البيانات الموثوقة قصيرة الأَجَل؛ لدعم عملية صنع السياسات الاقتصادية الكلية العاجلة.

مجال آخر لمشاكل البيانات، هو المتعلق بصنع سياسات المالية العامة والموازنة الحكومية، تلك السياسات ذات الأهمية الكبيرة في توجيه الاقتصاد؛ وخاصَّةً في بلد كمصر، لم يُخوَّل فيها للسياسة النقدية سوى دور ثانوي طوال فترة الدراسة ١٩٥٢ - ٢٠٠٠م.

وتغطي موازنة الدولة الحكومة المركزية والسلطات المحلية وهيئات الخدمات العامة والمشاريع الاستثمارية للهيئات الاقتصادية وتمويلها، ويتم التقرير عن الإيرادات والنفقات غير الاستثمارية في الموازنة على أساس نقدي، بينما تُذكر النفقات الاستثمارية على أساس الاستحقاق، أي عندما يتم تسلُّم الفاتورة والتحقُّق من تسلُّم السلعة أو الخدمة، ومع ذلك فعدد من الكيانات، وأساسًا بنك الاستثمار القومي NIB وصناديق التأمين الاجتماعي والصندوق الاجتماعي للتنمية، التي كانت تضم أنشطة كبيرة بما يكفي لإحداث آثار اقتصادية كلية كبيرة، لم يُعالج بشكل مُتسق ضمن الموازنة، وفي أواخر التسعينيَّات، دُمجت عمليات بنك الاستثمار القومي مع عمليات الحكومة، ورُوجعت البيانات المالية لعام ١٩٩٩م؛ فزادت السلطات، نتيجة لهذه المراجعة، تقديرها لعجز الموازنة ذلك العام، من ١,٣ إلى ٤,٢% من الناتج المحلي الإجمالي، وفي الواقع لو تم تضمين تمويل صافي إقراض بنك الاستثمار المذكور؛ فسيرتفع العجز إلى قُرابَة ٦% من الناتج.

وتشير استقصاءات المنظمات الدولية إلى أن بيانات بعض السنوات السابقة قد تأثرت بتناقضات مماثلة، وغنيٌّ عن البيان ما تسبِّبه مثل هذه المشاكل في البيانات من صعوباتٍ في التقييم الدقيق للموقف المالي الحقيقي وتنفيذ سياسة مالية.

وتشَكِّل بيانات قوة العمل والتوظيف نقطة ضعف رئيسة كذلك، وهي بيانات ذات أهمية خاصة؛ لما مثَّله توفير التوظيف المُجدِي لقوة العمل سريعة النمو من أولوية قصوى على أجندة صانعي السياسات المصريين، والمصدران الرئيسان لبيانات العمالة والتوظيف هما التعداد السكاني العشري PC، ومسح العمالة بالعينة ربع السنوي LFSS، اللذان يجريهما الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، ويشير فرجاني (١٩٩١) إلى عددٍ من المشاكل المنهجية والتعريفية التي تحدُّ من قابلية المقارنة بين نتائج الأداتين، وبين نتائج كل منهما على حدة عبر الزمن:

فأولًا: لا تتم مسوح العمالة بالعينة في سنوات التعداد؛ فلا يمكن إجراء مقارنة مباشرة بين المصدرين،

ثانيًا: يشمل تعداد السكان العسكريين والمُجنَّدين في كُلٍّ من السكان والقوة العاملة، على عكس مسوح العمالة بالعينة التي تقتصر على السكان المدنيين،

ثالثًا: الفترة القياسية/ المرجعية للبطالة في التعداد السكان هي يوم واحد، مقابل أسبوع في مسوح العمالة بالعينة؛ ما يؤدي لمبالغة التعداد في حجم البطالة،

رابعًا: حتى عام ١٩٨٦م، كانت بيانات التعداد تبدأ بالفئة العمرية ستة أعوام، وبدءًا من عام ١٩٩٦م، بدأ إنتاج الجداول بدءًا من الفئة العمرية خمسة عشر عامًا؛ ما قلل من موثوقية تحليلات الاتجاه، فيما عملت مسوح العمالة بالعينة في المقابل على أساس الفئة العمرية ستة أعوام، بينما عرَّفت البطالة فقط بما بين عُمرَيْ ١٢ و٦٤ عامًا،

خامسًا: لا تقيس كلتا الأداتين النشاط الاقتصادي بشكلٍ كافٍ؛ خصوصًا الأنشطة المنزلية غير الرسمية للإناث[1]،

سادسًا: بتبنِّي كُلٍّ من التعداد والمسح شرط "البحث النشط" عن العمل (خلال الفترة المرجعية القصيرة نسبيًّا)، لإدراج الفرد ضمن قوة العمل؛ تميل الأداتان لاستبعاد "البطالة المُحبطة" في فترات البطالة العالية والمستمرة.

لكن يركز المحللون بشكل عام على مسوح العمالة؛ لما تتمتع به من تواتر أكبر، وإن كانت تعاني من نقطتَيْ ضعفٍ رئيستين، هما:

---

(1) Fergany (1995, 1996a, 1999); Assaad (1997, 1999).

الأولى: يطرح تحديد الانتماء لقوة العمل مشكلة كبيرة، فالأسئلة المطروحة في المسح هي أساسًا: هل تعمل؟ وإذا لم تكن تعمل؛ فهل بحثت عن عمل خلال الأسبوع الماضي؟ وإذا كان لا؛ فأنت لست ضمن قوة العمل؛ أي أن التعريف يستبعد تمامًا العمال "المُحبطين"، الذين كانوا سيرغبون في البحث عن عمل، لو كانوا يملكون المال والوسائل للقيام بذلك، والذين ملُّوا البحث عن وظيفة دون جدوى، أي لم "يبحثوا بنشاط" خلال الفترة المرجعية التي يغطيها المسح.

وهو القصور الذي تلافاه المسح مرة واحدة فقط (في الربع الثالث من عام ١٩٨٨م)، عندما استخدم جهاز الإحصاء تعريفًا بديلًا في المسح، مفاده شمولُ قوةِ العملِ مَنْ بحثوا عن وظيفة خلال كامل مدة بطالتهم، ما أخذ بالاعتبار نسبة "البطالة المُحبطة" من السكان، وأعطى نسبة بطالة أعلى بشكل واضح - كنسبة من قوة العمل - مما كان يعطيه في السابق[1]، لكن عاد جهاز الإحصاء حاليًا للتعريف الأصلي.

الثانية: هناك نقطة ضعف في قياس مشاركة الإناث في قوة العمل، وهنا مرَّةً أخرى شهدت الجولة الخاصة لمسوح العمالة في أكتوبر ١٩٨٨م، تغيُّرًا عن المسوح السابقة، حيث تم اعتبار أي شخص يشارك في أنشطة الكفاف، سواءً لاستهلاكه الخاص أم العائلي، ممارسًا لنشاطٍ اقتصادي؛ وبالتالي جزءًا من قوة العمل؛ ما أسفر عن زيادة كبيرة في نسبة مشاركة الإناث مقارنةً بالمسوح السابقة؛ خصوصًا في المناطق الريفية، إلا أنه بحلول عام ١٩٩٥م، بحسب أسعد (١٩٩٩)، عادت أساليب قياس المشاركة في قوة العمل في الأنشطة المنزلية وغير الرسمية لمعاييرها السابقة على عام ١٩٨٨م.

وبافتراض أن معدل النشاط (أي قوة العمل مقسومةً على عدد السكان) في أكتوبر ١٩٨٨م، ظل ثابتًا على الأقل (وهو افتراض غيرُ ضارٍّ في بلد سريع النمو السكاني ومتصاعد المستويات التعليمية)، وقياسه على مستويات السكان الحالية المنشورة رسميًا؛ يمكن للباحثين محاولة تقدير القوة العاملة "الحقيقية"، وسيتمثل الفارق بين التقديرين: "الحقيقي" والحكومي لقوة العمل، في العمالة المُحبطة والمتعطِّلة ومعدل مشاركة أعلى للإناث، والذي عند إضافته لأرقام

---

[1] ولا تقتصر هذه الظاهرة على مصر، فيعطي فرانك وبرنانكيه (٢٠٠١: ١٤٧ - ٨) مثالًا من الولايات المتحدة الأمريكية: ففي فبراير ٢٠٠٠م، كان معدل البطالة ٤,١%، وعندما أُضيفت له العمالة "المُحبطة"، والعمالة "بدوام جزئي اضطراري"؛ أصبح المعدل ٧,٦%.

البطالة وقوة العمل التي تنشرها السلطات؛ نصل إلى معدل "البطالة" الحقيقي[1]، وهذا الإجراء (وما يشابهه) هو السبب الأساس لمعظم ما نراه من اختلافات بين تقديرات البطالة التي تقدمها الحكومة، والتقديرات التي يقدمها الباحثون المستقلون.

قياس رصيد رأس المال

تعتمد قيمة الأصول الثابتة المذكورة في الحسابات على التكاليف التاريخية، وغالبًا ما تقلّل هذه القيمة الدفترية بشدة من قيمة استبدال تلك الأصول بسبب التضخم، ما تكون له نتيجتان: الأولى، المبالغة في المعدل الفعلي للعائد، والثانية، عدم كفاية مخصصات استهلاك الأصول للحفاظ على القيمة الحقيقية لهذه الأصول.

ولتجنُّب هذه التشوُّهات في قياس رصيد رأس المال، يُعاد تقييم القيمة الدفترية للتجهيزات الرأسمالية بالطريقة المعروفة بـ "أسلوب الجرد المستمر"، التي يتم بموجبها تقدير قيمة رصيد إجمالي رأس المال الحقيقي في اللحظة الزمنية t، بجمع قيَم إجمالي الاستثمارات (المَقِيسة بالأسعار الثابتة) خلال السنوات السابقة على t، وطرح قيمة كل السلع الرأسمالية التي تم استبعادها منها؛ وهكذا لو كانت لدينا بيانات عن الاستثمارات التي امتدت عبر عدد n من السنوات الماضية (وn هنا هي عدد سنوات عمر كل قطعة من التجهيزات الرأسمالية)؛ فسنستطيع بناء مقياس لرصيد رأس المال، دون حاجة لتقييم كامل رصيد رأس المال الموجود في سنة الأساس، (انظر ماكومبي وثيروول (١٩٩٤: ١٣٠-٣٣)).

وترجع الصيغة المُتبعة عادةً من هذه الطريقة إلى أرنولد هاربرجر (١٩٧٧)، وقد استخدم البنك الدولي هذه التقنية أو تنويعة عليها، لاستخلاص رصيد رأس المال الحقيقي، وتقدير معدلات العائد المالي والاجتماعي للعديد من البلدان النامية، وتتضمن طريقة هاربرجر لقياس صافي رصيد رأس المال الخطوات الآتية بالأساس:

---

[1] وبالطبع، من الوجهة الرياضية، سيكون المعدل "الحقيقي" أعلى دائمًا من المعدل الحكومي؛ حيث يُضاف الثابت نفسه إلى بسط ومقام الكسر الإيجابي.

- تجميع سلسلة بيانات عن تكوين رأس المال الإجمالي السنوي (أي الاستثمار السنوي)،
- تقسيم السلسلة إلى ثلاثة مُكوِّنات: الآلات والمعدات، المباني، المخزون،
- تطبيق مؤشرات أسعار مناسبة لإعادة تقييم الاستثمارات السنوية بأسعار سنة الأساس،
- تطبيق معدلات استهلاك أصول مناسبة (افترض هاربرجر أن متوسط العمر الافتراضي للمباني ٤٠ عامًا، وللآلات والمعدات ١٢,٥ عام؛ ما يعني معدلات استهلاك ٢,٥% و٨% سنويًا على التوالي)،
- استخلاص تقدير أوَّلي لرصيد رأس المال لكل من المُكوِّنات الثلاثة باستخدام العلاقة التالية:

$$K_t = [(1 + r) / (d + r)] * I_t$$

حيث K رصيد رأس المال، و r معدل نمو رصيد رأس المال، و d معدل الاستهلاك، و I_t الاستثمار في الفترة الزمنية t، والافتراض الأساس الضروري لاشتقاق قيمة r هو أن الاقتصاد كان يعمل في ظروف "طبيعية" في فترة الأساس، ما يعني نمو الأنواع المختلفة من مخزون رأس المال بنفس معدل نمو الإنتاج؛ كذا يُراعى أخذ قيمة استثمار سنة الأساس كمتوسط ثلاث سنوات؛ لتجنُّب التقلُّبات العشوائية.

- تطبيق أسلوب الجرد المستمر لاستخلاص سلسلة رصيد رأس المال للفترة المَعنيَّة.

الفصل الخامس

القطاعُ الخارجيّ

جاهدت مصر خلال معظم سنوات الفترة ١٩٦٠ - ٢٠٠٠م، لتحقيق التوازن الداخلي (بين الطلب المحلي والعرض عند مستوى مقبول من التضخم) والتوازن الخارجي (مستوى قابل للتمويل باستمرار لعجز الحساب الجاري) في آنٍ واحد، وقد أدى نمو الناتج المحلي الإجمالي لزيادة واردات مصر بشكلٍ أكبر وأسرع من زيادة مكاسبها من النقد الأجنبي، بينما كانت تضيف خدمة الديون - الناتجة هي نفسها عن العجوزات الخارجية - للاحتياجات من الموارد، فكان لا بُدَّ من السيطرة على الاختلال الخارجي؛ لأن التمويل المتاح كان أقل من الاحتياجات.

وقد سعت مصر لاحتواء الاختلال بتقييد الواردات أساسًا، لكن كانت التكلفة قصورًا في استخدام أرصدة رأس المال والعمل؛ وهكذا كان التوازن الداخلي يخضع للتوازن الخارجي؛ ولذلك يجب النظر لميزان المدفوعات باعتباره القيد النهائي على نمو مصر خلال هذه الفترة.

التطوُّرات الرئيسة في ميزان المدفوعات

اتَّسم ميزان المدفوعات المصري خلال الفترة ١٩٦٥ - ٢٠٠٠م، ببعض نقاط الضعف الهيكلية الشديدة، فقد اعتمدت مكاسب النقد الأجنبي على النِّفْط وتحويلات العاملين والسياحة وقناة السويس بشكلٍ كبير، كما ظلت الواردات مرتين إلى ثلاث مرات الصادرات السِّلَعيَّة خلال معظم الفترة، ومُوِّلت الفجوة أساسًا بمكاسب الخدمات، والتي فاقت كثيرًا (بما فيها تحويلات العاملين) عائدات الصادرات المادية، لتشَكِّل ثلثَيْ مكاسب النقد الأجنبي تقريبًا.

وقد مثلت مدفوعات فوائد الديون الخارجية عبئًا كبيرًا حتى برنامج إعادة الجَدْوَلَة سنوات ١٩٩١- ١٩٩٦م، كما ظل رصيد الحساب الجاري سلبيًا خلال معظم سنوات الفترة ١٩٦٥ - ٢٠٠٠م، ولم يختلف الوضع سوى قرب النصف الثاني من التسعينيَّات، عندما خفَّفت إعادة الجَدْوَلَة عبء خدمة الديون، ولم تكن التحسُّنات في ميزان الحساب الجاري مرتبطة بالضرورة بتباطؤ في الاقتصاد، فباستبعاد التحويلات الرسمية، تراوح رصيد الحساب الجاري ما بين + ٦,٦% و - ٢٠% من الناتج المحلي الإجمالي بأسعار السوق، وبأخذها في الاعتبار، تراوح ذلك الرصيد ما بين + ١٠,٤% و - ١١,٣% منه، وقد مُوِّل العجز الجاري الكبير في معظمه بتحويلات رسمية واقتراض خارجي تحمَّله القطاع العام، مدعومًا بتدفقات رأس المال الخاص، فيما قدم الاستثمار الأجنبي المباشر أقل مساهمة في سد احتياجات البلد التمويلية، وهكذا كانت تهيمن على هيكل ميزان المدفوعات الخدمات والتحويلات والمعاملات الرأسمالية.

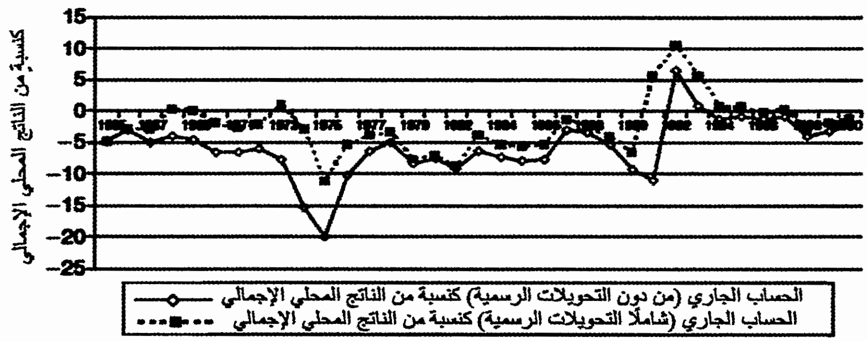
ونلاحظ اتجاهات أخرى بارزة في ميزان المدفوعات:

١- عانت مصر عجزَ الحسابِ الجاري بميزان المدفوعات طوال معظم الفترة ١٩٦٥ - ٢٠٠٠م، ما كان سببه الرئيس الفارق الكبير والمستمر بين الواردات والصادرات، والذي تمت معالجته بشكلٍ كبيرٍ بفوائض حساب الخدمات، فقد فاقت مكاسب مصر "غير المرئيَّة" نفقاتها، عدا السنوات التي أُغلقت فيها قناة السويس وقبل أن تبدأ تحويلات العاملين بالخارج في الارتفاع بشدة؛ الأمر الذي حدث بعد ارتفاعات أسعار النفط عام ١٩٧٣م؛ ما أدى إلى زيادة الدخول والطلب على العمالة المصرية في البلدان العربية المُنتجة للنفط، وقد كانت تلك المكاسب غير المرئيَّة كبيرة الأهمية لمصر: فقد مثلت قُرابَة ٦٩% من إجمالي مكاسب النقد الأجنبي، بالمقارنة بنسبة ٣١% للصادرات السِّلَعيَّة، خلال الفترة ١٩٦٥ - ٢٠٠٠م؛ وهكذا فبالنظر للفترة ككل، كانت مصر مُصدِّرًا للخدمات بالأساس.

٢- كانت المعونات الخارجية مصدرًا مُهمًّا للنقد الأجنبي خلال معظم الفترة ١٩٦٥ - ٢٠٠٠م، وحتى عام ١٩٧٣م، كان مقدمو هذه الموارد الأساسيون همَ البلدان العربية والكتلة السُّوفييتية، ثم لعبت الولايات المتحدة بعدها دورًا متزايدًا مهيمنًا، وقد كانت القوة الشرائية الكامنة في النقد الأجنبي كبيرة

خلال الفترة ١٩٧٠ - ٢٠٠٠م، فبلغ صافي التحويلات الرسمية قُرابَة ١٨% من مكاسب مصر من صادرات السلع والخدمات غير الملموسة، ولا تزال البيانات حول المعونات الخارجية غير كاملة، لكن يشير المتوافر منها إلى بلوغ صافي التحويلات الأجنبية ٦% في المتوسط من الناتج المحلي الإجمالي سنويًا خلال الفترة ١٩٧٠ - ٢٠٠٠م، ومن دونها كان سيقل الاستهلاك الإجمالي عن مستواه الفعلي بنسبة ٧% تقريبًا، وبالمثل كان سيقل الاستهلاك الخاص بقُرابَة ١٢%؛ وكذلك الاستثمار كان سينخفض بقُرابَة ٣٠%، ومن المُرجَّح أن يكون أثر المعونات الخارجية أكبر حتى من ذلك؛ لأن الأرقام لا تشمل المعونات العسكرية، المعروف كبَر حجمها؛ فقد قدمت الولايات المتحدة ١,٣ مليار دولار كمنَح سنوية لمصر خلال الفترة ١٩٨٤ - ٢٠٠٠م، بما يعادل قُرابَة ٨,٥% من مكاسب مصر من النقد الأجنبي خلال هذه الفترة، ويوضِّح الشكل (١- ٥) الاتجاه في رصيد الحساب الجاري، بالتحويلات الرسمية ومن دونها.

٣- فشلت السياسة التجارية في تسريع نمو الصادرات غير النفطية بشكل معتبر خلال معظم سنوات الفترة ١٩٦٥ - ٢٠٠٠م، وكان اعتماد مصر السابق على صادرات القطن قد تنحَّى لحساب اعتمادها بقوة على صادرات النفط بعد عام ١٩٧٥م (مع استعادة حقول النفط عام ١٩٧٣م)، لتصل تلك الصادرات إلى قُرابَة نصف صادرات مصر السِّلَعيَّة.



شكل (١- ٥): ميزان الحساب الجاري خلال الفترة ١٩٦٥ - ٢٠٠٠م (كنسب من الناتج المحلي الإجمالي بأسعار السوق)

(source: CBE; World Bank LDB).

٤- ظلت سياسة الاستيراد حتي التسعينيَّات تقييدية عمومًا، مع وجود تعريفات جمركية عالية تكمِّلها ضوابط على الاستيراد، وقد لعبت الأخيرة بالأخص

دورًا رائدًا في تقليل الواردات خلال بعض الفترات (كأواخر الثمانينيَّات)، حين واجه البلد صعوبات في الحصول على تمويل تجاري.

٥- تغيَّر اتجاه التجارة الخارجية بشكلٍ ملحوظ، فبحلول نهاية الفترة، كانت حصة سوق أوروبا الغربية في إجمالي صادرات مصر قد تضاعفت بالمقارنة بأعوام ١٩٦٥ - ١٩٦٧م، في حين زادت حصة الولايات المتحدة بأكثر من ثلاثة أضعاف، بينما انخفضت في المقابل حصة سوق أوروبا الشرقية في الصادرات بقُرابَة ٣٦ نقطة مئوية، من قُرابَة ٤٥% أعوام ١٩٦٥ - ١٩٦٧م، إلى أقل من ١٠% أعوام ١٩٨٨ - ٢٠٠٠م.

٦- في عدة مناسبات، أصبحت متأخرات الديون الخارجية غير قابلة للإدارة، فكان لا بُدَّ من الاتفاق على إعادة الجَدْولَة التي تمت عام ١٩٦٦م، عن متأخرات القروض من البنوك التجارية، وبالمثل عام ١٩٦٨م، مع الحكومات والمُورِّدين الرئيسيين في فرنسا وإيطاليا وألمانيا والسويد وهولندا، ثم عام ١٩٦٩م بالاتفاقات مع المكسيك واليابان والمملكة المتحدة، حيث سعت مصر في جميع هذه الاتفاقات إلى منع تحوُّل صافي تدفقات رأس المال للسالب؛ أي للخارج، وذلك بالحصول على موافقة الدائنين على تسهيلاك ائتمانية جديدة، ومع ذلك لم تقدم هذه التسهيلات سوى فترات راحة قصيرة من عبء خدمة الديون؛ لكونها في معظمها تم تمديده بشروط ائتمانات الموردين، ما يظهر في حقيقةٍ أنه كان على مصر حتى بعد اتفاقات إعادة الجَدْولَة، أن تسدد ٧٤% من ديونها الجارية خلال الفترة ١٩٦٩ - ١٩٧٤م، وفي عام ١٩٧٦م، كان على هيئة الخليج لتنمية مصر، التي أسَّستها السعودية والكويت وأبو ظبي وقطر، أن تدفع متراكمات الديون قصيرة الأَجَل، كما حصلت مصر على اتفاقات إعادة جَدْولَة وشطب ديون أخرى أعوام ١٩٨٧م و١٩٩١- ١٩٩٦م (سنناقشها لاحقًا).

ويوضح الجدول (١- ٥) مُلخصًا بالتطور العام للموقف الخارجي، وفي جدول (٦- ٥) قرب نهاية الفصل نسخة أخرى أكثر توسُّعًا.

الميزان التجاري

كأحد مُكوِّنات القطاع الخارجي، يتطلب ميزان التجارة المنظورة اهتمامًا خاصًّا، والتي كانت أهم سماتها خلال الفترة ١٩٦٥ - ٢٠٠٠م كما يلي:

	١٩٦٥	١٩٧٠	١٩٧٥	١٩٨١	١٩٨٥	١٩٩٠	١٩٩٥	٢٠٠٠
ميزان التجارة	٣٨٢ -	٣٧٤ -	٢٩٢٨ -	٥٠٧٨ -	٦٦٣٣ -	٨٢٩٧ -	٧٨٥٤ -	١١٤٧٣ -
الصادرات (تسليم على ظهر الباخرة)	٥٦٨	٨١٧	١٥٦٩	٣٩٨٥	٣٨٨٣	٣١٤٤	٤٩٥٧	٦٣٨٨
(البترول ومشتقاته)	-	-	(٣٣٧)	(٢٨٥٧)	(٢٥٨٩)	(١٢٢٩)	(٢١٧٦)	(٢٢٧٣)
الواردات (تسليم على ميناء الوصول)	٩٥٠ -	١١٩١ -	٤٤٩٧ -	٩٠٦٣ -	١٠٥١٦ -	١١٤٤١ -	١٢٨١١ -	١٧٨٦١ -
ميزان الخدمات	١٢٩	٨٨ -	٢٨٢	٦١٨	٣٢٦ -	٨٦٦	٤٠٤٦	٥٦٢٤
مُتحصِّلات	٣٥٨	١٧٦	١٢٥٠	٣٦٠٩	٣٩٨٢	٦٠٩٤	٩٥٦٠	١١٤٢٠
(رسوم قناة السويس)	(١٩٨)	-	(٨٥)	(٧٨٠)	(٨٩٧)	(١٤٧٢)	(٢٠٥٨)	(١٧٨١)
السياحة	(١٠٨)	(١٣٣)	(٣٣٢-)	(٥١٢)	(٤١٠)	(١٠٧٢)	(٢٢٩٩)	(٤٣١٤)
مدفوعات	٢٢٩ -	٢٦٤ -	٨٠٠ -	٢٩٩١ -	٤٣٠٨ -	٥٢٢٨ -	٥٥١٤ -	٥٧٩٦ -
(دخول استثمار)	(٤٠ -)	(٦٨ -)	(٣٠٩ -)	(١٥٥٠ -)	(٢٤٨٦ -)	(٢٩٦٠ -)	(١٢٣٧ -)	(٦٧٧)
تحويلات	-	٣٠٨	١٢٤٥	٢٨٥٥	٤٥٩٤	٤٨٣٧	٤١٩٨	٤٦٧٩
رسمية	-	٣٠٨	١٠٧٩	-	١٠٩٧	١٠٩٤	٩١٩	٩٣٢
خاصة	-	-	١٦٦	٢٨٥٥	٣٤٩٧	٣٧٤٣	٣٢٧٩	٣٧٤٧
ميزان الحساب الجاري	٢٥٣ -	١٥٤ -	١٤٠١ -	١٦٠٥ -	٢٣٦٥ -	٢٥٩٤ -	٣٩٠	١١٧١ -
(باستبعاد التحويلات الرسمية)	٢٥٣ -	٤٦٢ -	٢٣٨٩ -	١٦٠٥ -	٤٣٦٢ -	٣٦٨٨ -	٥٢٩ -	٢١٠٣ -

	١٩٦٥	١٩٧٠	١٩٧٥	١٩٨١	١٩٨٥	١٩٩٠	١٩٩٥	٢٠٠٠
صافي رأس المال والحساب المالي	١٨٦	٨٣	٦٤٩	١١٥٧	١٤١٨	٤٧	١٣٤٦	١١٩٩ -
صافي الخطأ والسهو	١٢	١٣	-	٣١٥	-	١٣٣٦	٦٥ -	٦٥٨-
الحساب الإجمالي	٥٥ -	٥٨ -	٧٥٢ -	١٣٣ -	٩٤٧ -	١٢١١ -	١٦٧١	٣٠٢٧ -
المتأخرات الخارجية	-	-	-	-	١٣٥٣	٢٣١٤	-	-
صافي الاحتياطات الدولية	٥٥	٥٨	٧٥٢	١٣٣	٤٠٦ -	١١٠٣ -	١٦٧١ -	٣٠٢٧
عناصر المُذكِّرة								
الحساب الجاري كنسبة من الناتج								
بالتحويلات الرسمية	٤,٧ -	٢,٢ -	١١,٣-	١٢,٩ -	١٠,١ -	١١,٤ -	٠,٦	١,٢ -
من دون التحويلات الرسمية	٤,٧ -	٦,٦ -	١٩,٢-	١٢,٩ -	١٤,٨-	١٣,١ -	٠,٨ -	٢,٣ -
الأصول الأجنبية لدى البنك المركزي (بعدد شهور الواردات)	٢,٤	١,٧	١,٨	٢,٦	١,١	٢,١	١٥,٨	١٠,٢

جدول (١-٥): مُلخص لميزان المدفوعات سنوات مُختارة من الفترة ١٩٦٥- ٢٠٠٠ (بملايين الدولارات).

Source: CBE; World Bank (1978: Vo;ume VI); Ikram (1980); IMF, International Financial Statistics.

ملاحظة: لم تُستؤنف صادرات البترول سوى بعد استعادة حقول النفط بعد حرب أكتوبر ١٩٧٣م.

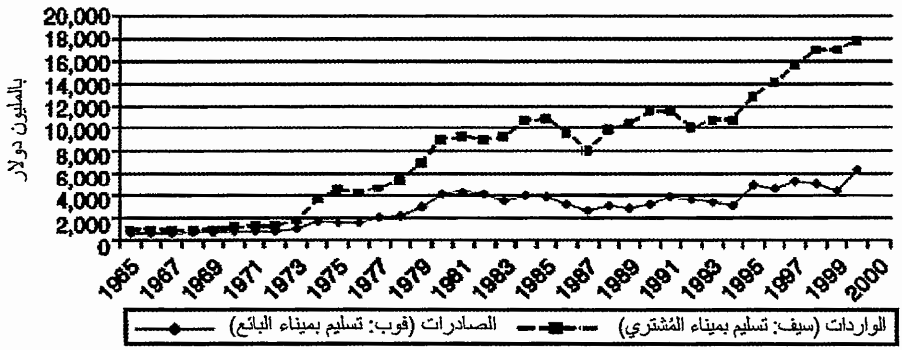
١- عانت مصر عجزًا كبيرًا في ميزان تجارتها المنظورة عبر كامل الفترة، والذي زاد باطِّراد ليبلغ بنهايتها ١٣% من الناتج المحلي الإجمالي،

٢- نَمَت الواردات السِّلَعيَّة بسرعة أكبر من نمو الصادرات السِّلَعيَّة بالقيم الجارية بنسبة ٩,٦% في المتوسط سنويًا خلال الفترة، مقابل نمو تلك الصادرات بمتوسط ٦% تقريبًا كل سنة، وحيث تجاوزت الوارداتُ الصادراتِ منذ أوائل الفترة بشكلٍ كبير، واستمرت بالنمو بمعدل أسرع بكثير؛ كان التفارُق المتزايد بين السلسلتين حتميًا.

٣- أصبح الفارق بين الواردات والصادرات كبيرًا ومتزايدًا بشكل ملحوظ بعد عام ١٩٧٤م، عندما توافرت كميات أكبر من النقد الأجنبي وسهَّلت زيادة حجم الواردات (شكل ٢ - ٥).

٤- تذبذبت الورادات بشكلٍ أكبر من الصادرات، مع مُعامِل تباين ٦٧,٢% مقارنةً بمعامل تباين ٥٤,٦% للصادرات السِّلَعيَّة.

٥- تغيَّر تركيب الواردات، فارتفعت واردات السلع الوسيطة من أقل من ٥٠% من إجمالي الواردات السِّلَعيَّة إلى أكثر من ٦٠% منها بين عامَيْ ١٩٦٥ و٢٠٠٠م، وبلغ استيراد السلع الرأسمالية ذروته بنسبة ٣٠% تقريبًا من الواردات السِّلَعيَّة عام ١٩٨٥م، لكنه انخفض بعدها إلى ٢٠% منها عام ٢٠٠٠م، فيما ارتفعت واردات السلع الاستهلاكيَّة خلال فترة الانفتاح، فوصلت إلى ٣٥% من الواردات السِّلَعيَّة عام ١٩٧٥م؛ لكنها انخفضت لاحقًا إلى أقل من ٢٠% منها عام ٢٠٠٠م (لكن ذلك بالطبع كنسبة من فاتورة واردات أكبر بكثير)، انظر الشكل (٣ - ٥).



شكل (٢ - ٥): الصادرات والواردات السِّلَعيَّة خلال الفترة ١٩٦٥ - ٢٠٠٠م (بملايين الدولارات).

(source: World Bank LDB).

ويرجع العجز المستمر في ميزان المدفوعات إلى فشل الصادرات المصرية في مواكبة التجارة العالمية، فخلال الفترة ١٩٦٥ - ٢٠٠٠م، ارتفعت الصادرات العالمية بأكثر من ١٠% سنويًا بالأسعار الجارية، بينما نمت صادرات مصر بما يتجاوز بالكاد نصف هذا المعدل؛ ومن ثَمَّ خسرت مصر مساحةً كبيرة في السوق الدولية، فبينما كان لمصر ٣٧ سنتًا من كل مائة دولار صادرات عالميًا عام ١٩٦٥م، أصبح لها فقط سبعة سنتات منها عام ٢٠٠٠م، ويبين شكل (٤ - ٥) هذا التدهور العام الذي يكون أكثر وضوحًا لو استبعدنا صادرات النفط.

وقد تزامن هذا التراجع دوليًا مع تناقص أهمية الصادرات بشكلٍ كبيرٍ في الناتج المحلي الإجمالي، حيث انخفضت من ١١,٢% إلى ٦,٥% منه بين عامَيْ ١٩٦٥ و٢٠٠٠م، وهي النسب التي تعكس أداء مبيعات النفط، فعلى سبيل المثال، كانت هناك قفزة إلى ١٢,٩% عام ١٩٨١م، عندما وصلت أسعار النفط الدولية إلى ذروتها.

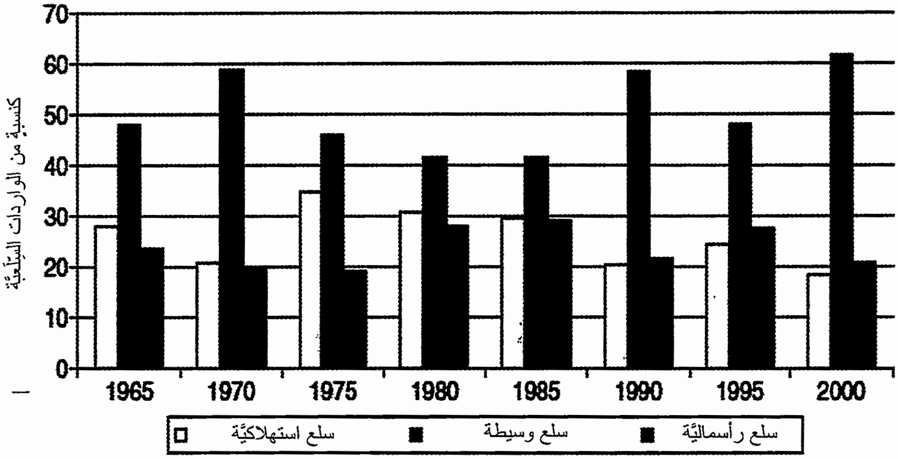
ولا يعني ذلك الانخفاض في حصة مصر من الصادرات العالمية وجود مشكلة بالضرورة، فهو لا يتعارض منطقيًا بالضرورة مع تحقيق توازن صحي لميزان المدفوعات عند معدل نمو معقول، ومع ذلك أدى الضغط المستمر على ميزان المدفوعات والتدابير المستمرة لخفض الواردات في حالة مصر، إلى تقليل وصولها للسلع الرأسمالية والتكنولوچيا والمنتجات الوسيطة إلى مستوى أدنى مما كان يمكنها الوصول إليه لو توافر لها قدر أكبر من النقد الأجنبي، وهو ما حدَّ من قدرتها على الاستيعاب المنتج للقوة العاملة؛ ومن ثَمَّ قيَّد معدلات نموها الممكنة (معدل النمو "الطبيعي" بالمفهوم الهارودي).

وتُظهر تحليلات أكثر تفصيلًا في هذا الفصل وفي الفصل العاشر أن انخفاض حصة مصر من الصادرات العالمية كان نتيجة عدد من القصورات الكامنة، مثل طبيعة المنتجات المعروضة للتصدير؛ فذلك الانخفاض في سوق متنامية نتج عن هيكل صادرات منحرف باتجاه المنتجات ذات المرونات السعرية والدَّخْليَّة المنخفضة[1]، وقد أكَّدت معظم الأعمال الكمِّيَّة والقياسيَّة في

---

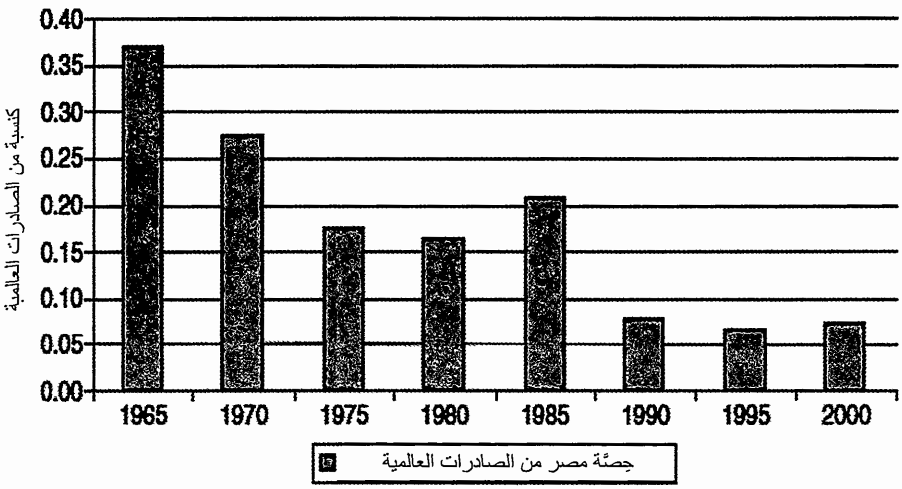
[1] انظر: وينترز (١٩٩١) وماكومبي وثيروول (١٩٨٤)، والمراجع المذكورة هناك، ووجهة نظر الكاتبين الأخيرين (١٩٩٤: ٤٣٠) التي لا لبس فيها أن "المرونة الدَّخْليَّة للطلب على الصادرات ... ربما تكون المُحدِّد الأهم لأداء الصادرات المقارن".

التجارة الدولية أهمية المرونات السعرية، وفي الواقع، انطلق كثير من الحجج ضد خفض سعر الصرف في مصر من الرؤية التشاؤمية للمرونة السعرية للطلب الأجنبي على الصادرات المصرية، ولهيكل الصادرات المصرية من حيث التركيب السلعي ومستوى الجودة؛ ما جعلها لا تحظى بكثيرٍ من الجاذبية في أسواق ترتفع فيها الدخول.



شكل (٣ - ٥): تركيب الواردات خلال الفترة ١٩٦٥ - ٢٠٠٠م (كنسب من الواردات السِّلَعيَّة)

(source: World Bank LDB).



شكل (٤ - ٥): حصة مصر من الصادرات العالميَّة خلال الفترة ١٩٦٥ - ٢٠٠٠م (بالنِّسَب المئوية)

(source: IMF, International Financial Statistics (various issues)).

الصادرات السِّلَعيَّة

يُظهر لنا الجدول (٢ - ٥) تغيرًا جوهريًا في هيكل صادرات مصر، فسيطرت في الجزء الأول من الفترة صادرات القطن الخام وبعض المصنوعات المرتبطة به على صادرات مصر السِّلَعيَّة، لكن بعد عام ١٩٧٥م، ارتفعت صادرات النفط بسرعة كبيرة، حتى بلغت عام ١٩٨٤م (عندما بلغت أسعار النفط ذروتها) أكثر من ٧٥% من عوائد الصادرات السِّلَعيَّة، ورغم انخفاض أسعار النفط العالمية منذ ١٩٨٢م، ظلت حصة النفط مرتفعة ضمن هيكل الصادرات السِّلَعيَّة، وإن لم تبقَ مهيمنة.

لكن تبقى المسألة الحاسمة هنا هي أن صادرات مصر كانت هشَّةً في الستينيَّات لاعتمادها الزائد على سلعة واحدة، هي القطن، وبحلول نهاية القرن ظلت ضعيفة لاستمرارها في الاعتماد المفرط على سلعة واحدة أيضًا، لكنها أصبحت النفط.

	١٩٦٥	١٩٧٠	١٩٧٥	١٩٨١	١٩٨٥	١٩٩٠	١٩٩٥	٢٠٠٠
الصادرات السِّلَعيَّة	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠
القطن والمنسوجات	٦٩,٩	٦٥,٩	٥٦,١	١٦,١	١٢,٠	٢٧,٨	٣١,١	١٢,٩
القطن	٥٥,٩	٤٩,١	٣٦,٧	٩,١	٧,٠	٧,٠	٦,٩	٢,٦
المنسوجات	١٤,٠	١٦,٧	١٩,٤	٧,٠	٤,٩	٢٠,٨	٢٤,٢	١٠,٣
النفط ومشتقاته	٨,٠	٢,١	٩,٥	٧٥,٧	٤٢,٩	٣٩,١	٣٦,٦	٣٥,٨
النفط	٤,٠	١,٩	٤,٢	٥٩,٥	٣٥,٩	٢٧,٦	١٨,٨	١٩,٠
مشتقات النفط	٤,١	٠,٢	٥,٣	١٦,٢	٧,٠	١١,٥	١٧,٨	١٦,٨
المنتجات غير النفطية	٩٢,٠	٩٧,٩	٩٠,٥	٢٤,٣	٥٧,١	٦٠,٩	٦٣,٤	٦٤,٢

جدول (٢-٥): هيكل صادرات مصر السِّلَعيَّة خلال الفترة ١٩٦٥ - ٢٠٠٠م (بالنسب)

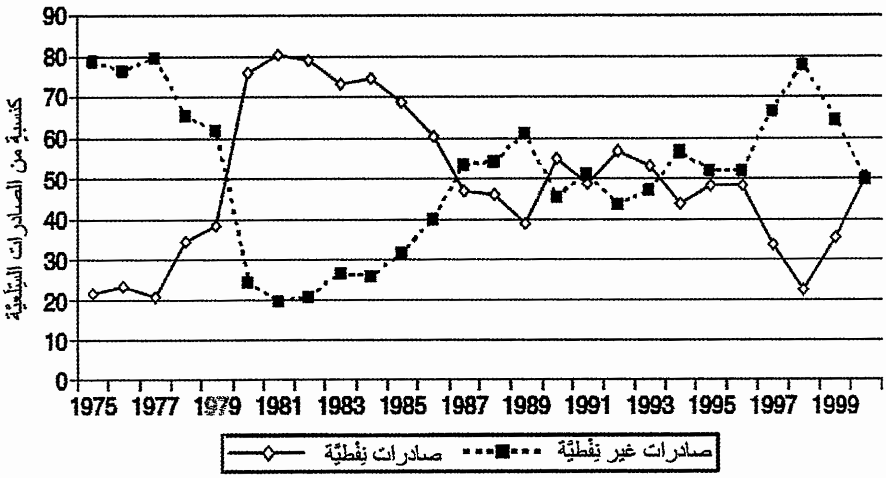
Source: CBE; IMF, International Financial Statistics.

وتظهر بالشكل (٥ - ٥) التَّغيُّرات في هيكل الصادرات السِّلَعيَّة، مُقسَّمَةً بين الصادرات النفطية وغير النفطية، ففي مجمل الفترة من ١٩٧٥م (عندما أصبحت الصادرات النفطية ذات أهمية كبيرة) إلى ٢٠٠٠م، كانت الأرباح من صادرات السلع منقسمة بالتساوي تقريبًا بين الصادرات النفطية وغير النفطية،

وإن لم يَغْنِ هذا ثبات هذا التساوي خلال الخمسة والعشرين عامًا المُكوِّنة للفترة، التي شهدت تقلُّبات كبيرة جدًّا في حصة النفط ومنتجاته ضمن إجمالي الصادرات السِّلَعيَّة، بمعامل تغايُر وصل إلى ٣٨% تقريبًا.

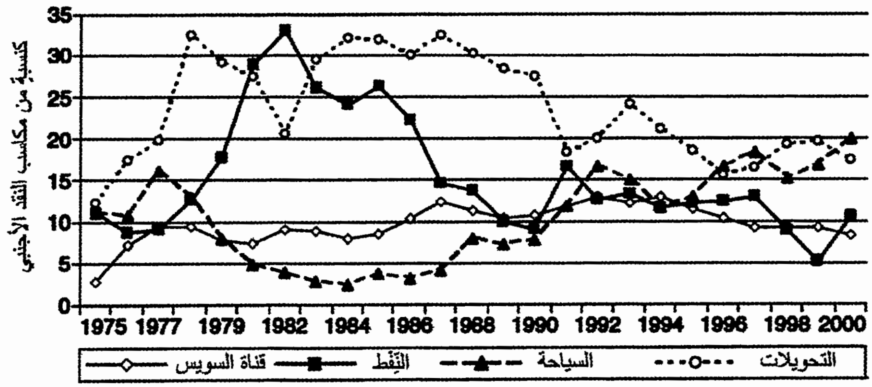
ويُظهر الشكل (٦ - ٥) العناصر الأكثر إسهامًا في مكاسب النقد الأجنبي خلال الفترة ١٩٧٥ - ٢٠٠٠م.

ونرى أنه في الجزء الأكبر من كامل الفترة (١٩٦٥ - ٢٠٠٠م)، لم يُبذل كثيرٌ من الجهد لحفز الصادرات الزراعية، وتميَّز سعر الصرف والسياسات التجارية بالتمييز ضد الصادرات السِّلَعيَّة، ويبدو أن صناع السياسات رأوا كبداهة أن هذه الصادرات ستنمو ببطء؛ بسبب انخفاض مرونة الطلب الخارجي عليها، وهو التصوُّر الذي أسهم بشكلٍ كبيرٍ في انخفاض صادرات القطن الخام، كما قبلوا فكرة احتماليَّة أن يكون الطلب على بعض المنتجات الزراعية الأخرى، مثل الفواكه والخضراوات، أكثر ازدهارًا، لكن مع توقُّع محدودية المكاسب منها بسبب القيود التي تفرضها البلدان المُستورِدة وبسبب مرونات العرض في مصر.



شكل (٥ - ٥): الصادرات النفطية وغير النفطية خلال الفترة ١٩٧٥ - ٢٠٠٠م (كنسب من الصادرات السِّلَعيَّة)

(source: CBE; World Bank LDB).



شكل (٦ - ٥): المســاهمون الرئيســيون فــي مكاســب النقد الأجنبــي خــلال الفتــرة ١٩٧٥ - ٢٠٠٠م (كنسب من مكاسب النقد الأجنبي)

(source: CBE; World Bank LDB).

مسائل رئيسة

من الاستنتاجات الرئيسة لهذا الفصل أن الصعوبات التي واجهتها مصر في ميزان المدفوعات ترجع بشكلٍ كبيرٍ إلى عدم كفاية نمو الصادرات؛ خاصة الصناعية غير النفطية منها، وسنبحث استراتيجيَّة التنمية المدفوعة بالصادرات والمسائل الرئيسة المتصلة بها في فصل التنمية المُستدامة (العاشر)، الذي سيركز على السنوات الأحدث مُخصصًا النقاش للجزء الأحدث من جهة البيانات والسياسات والترتيبات المُؤسَّسيَّة للتسعينيَّات، ولمزيدٍ من الفهم للمسائل المتعلقة بالقطاع الخارجي لمصر، نُحبِّذ قراءة الجزء المتعلق به في ذلك الفصل، إلى جانب المناقشة الواردة في الفصل الحالي.

وقد ظل صانعو السياسات قلقين بشأن الفجوة في الحسابات الخارجية وكيفية تمويلها طوال الفترة ١٩٦٥ - ٢٠٠٠م، وأعدت الحكومة نفسها تقارير كثيرة، كما ناقش العديد من الدراسات مشاكل ميزان المدفوعات، مثل هانسن ومرزوق (١٩٦٥)، مابرو (١٩٧٤)، هانسن ونشاشيبي (١٩٧٥)، مابرو ورضوان (١٩٧٦)، إكرام (١٩٨٠)، ومن المؤسسات الثنائية ومتعددة الأطراف، البنك الدولي (١٩٧٨، ١٩٨٣، ١٩٩٥ b)، ناثان أسوشيتس (١٩٩٧، ١٩٩٩)، ومن البحوث المشتركة بين الحكومة المصرية والمنظمات الدولية، دراسة الحكومة المصرية والبنك الدولي (٢٠٠٠).

ركزت هذه الدراسات الكثيرة بشكل أساسي على جوانب مختلفة لمشكلة أساسية واحدة، هي التناقض بين فشل مصر في تحقيق مكاسب نقد أجنبي - خصوصًا من الصادرات السِّلَعيَّة - تنمو بمعدلٍ كافٍ لدعم نمو اقتصادي مرتفع ومُستدام، وما يصاحب هذه المشكلة من ديون خارجية، نتجت عن العجز المستمر في ذلك النقد الأجنبي.

ويمكن تصنيف القضايا الرئيسة الأربع التي اهتمت بها هذه الدراسات إلى أربع مجموعات واسعة (والتي تتداخل بالطبع في نقاط معينة)، وهي :

أ- هيكل وتنافُسيَّة مصادر مكاسب النَّقْد الأجنبي،

ب- سعر الصرف،

ج- نظام التعريفات الجمركية،

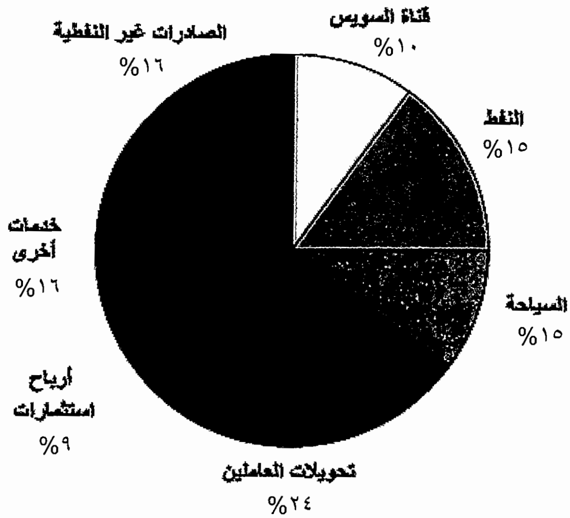
د- إدارة الديون الخارجية.

وتفصيلها كما يلي:

أ- مكاسب النَّقْد الأجنبي:

كانت مكاسب مصر من النقد الأجنبي أقل من احتياجاتها خلال الفترة ١٩٦٥ - ٢٠٠٠م، فكان من سمات ميزان المدفوعات المصري عدم تغطية الصادرات السِّلَعيَّة سوى لثلث الواردات السِّلَعيَّة تقريبًا؛ ولذلك كانت السلطات طوال هذه السنوات الخمس والثلاثين مهتمة بالمسائل المتعلقة بهيكل مُتحصِّلات البلد من النقد الأجنبي، وكيفية زيادتها؛ خاصَّةً المتعلق منها بزيادة الصادرات المادية، فقد جاء الجزء الأكبر من تلك المُتحصِّلات خلال الفترة مما يُعرف بالمُتحصِّلات "غير المنظورة"، من قناة السويس والسياحة وتحويلات العاملين ودخول الاستثمار، والتي استأثرت مُجتمعةً بقُرابَة ٦٩% من تلك المُتحصِّلات، مقابل ٣١% فقط للصادرات السِّلَعيَّة.

وبتحليل مصادر مُتحصِّلات النقد الأجنبي خلال الفترة ١٩٧٥ - ٢٠٠٠م (أي ابتداءً من الوقت الذي اكتسبت فيه مكاسب النفط أهمية كبيرة)، يُظهر الشكل (٧ - ٥) أن تحويلات العاملين كانت البند الأكثر أهميةً، والذي قدم قُرابَة ربع مكاسب النقد الأجنبي، فيما قدمت صادرات النفط ١٥% منها، بينما أسهمت قناة السويس والسياحة بنسبة ١٠% تقريبًا لكل منهما.



شكل (٧ ـ ٥): تركيب مكاسب النقد الأجنبي خلال الفترة ١٩٧٥م ـ ٢٠٠٠م (بالنسب).

(source: CBE; World Bank LDB).

وقد خضعت هذه المكاسب لمختلف التأثيرات:

- فمُتحصِّلات قناة السويس كانت حساسة لمستوى التجارة الدولية وتَغيُّراتها،
- اعتمدت أسعار النفط على عرضه وطلبه عالميًا، مع محدد مهم للعرض تمثل في قرارات منظمة البلدان المُصدِّرة للبترول (الأوبك)، فكانت الأسعار الدولية للنفط المصري تميل بشكل عام للانخفاض إلى حَدٍّ ما عن أسعار خام برنت (بمتوسط دولارين تقريبًا)،
- استجابت تحويلات العاملين للأوضاع الاقتصادية في بلدان الخليج، التي حددت حجم هجرة العمالة والدخول التي تتلقاها، وقد تكون الأرقام المحسوبة رسميًا مُضلِّلةً إلى حَدٍّ ما؛ حيث كان تدفق التحويلات حساسًا لسعر الصرف، ومن ثم قد تدخل مصر عبر قنوات رسمية وغير رسمية، فلا تعكس الزيادة في التدفقات بعد خفض سعر الصرف بالضرورة مبالغ إضافية للبلد ككل، بل قد تعكس ببساطة التحوُّل من القنوات غير الرسمية إلى الرسمية، كما أن الزيادات في أسعار الفائدة مع توقعات تحقيق أمن مالي أكبر في البلد، قد تؤدي أيضًا إلى تدفق للمكاسب إلى داخل البلد، مما كان يذهب سابقًا إلى خارجها، والتي يُحتمل أنها كانت كبيرة، حيث قدَّرها أبوعلي (١٩٨٧) بقُرابَة ٦٠ مليار دولار،

- كانت مُتحصِّلات السياحة حسَّاسةً لسعر الصرف والوضع الأمني في مصر ومنطقة الشرق الأوسط، وقد قُدِّرت عوائد السياحة خلال الفترة ١٩٦٥ - ٢٠٠٠م، بمجموعة متنوعة من الأساليب، غير المُرْضِيَة بشكلٍ كامل، فاستخدمت وزارة السياحة في البداية معادلة بلغ فيها متوسط الإنفاق السياحي ٦٤ دولارًا لليلة، ما تم اتخاذه كقاعدة، وأُفتُرِض ارتفاع متوسط الإنفاق بنسبة ١٥% سنويًا في السنوات التالية، ثم ضُرِب هذا المتوسط في عدد الليالي المُسجلة في البلد، وهو ما تم تعديله لاحقًا، لكن كما يشير تُهامي وسوينسكو (٢٠٠٠: ٤ - ٥)، فحيث لا تشمل مُتحصِّلات السياحة إنفاق كثير من المصريين المغتربين الذين يقضون إجازاتهم في مصر (خلافًا لإرشادات منظمة السياحة العالمية)؛ قد تكون الأرقام المُسجلة أقل من الواقع بشكل ملحوظ.

بصفة عامة كانت معظم مكاسب النقد الأجنبي شديدة التقلب، ويظهر بالشكل (٦ - ٥) مدى التقلُّبات السنوية للأربعة الكبار (قناة السويس والنِّفْط والسياحة وتحويلات العاملين) خلال الفترة ١٩٧٥ - ٢٠٠٠م، حيث تُظهر جميع البنود درجة معقولة من التقلب، عدا النفط والسياحة، اللذين بلغت معاملات تباينهما ٤٧,٢ و٥٢,٧ على التوالي، بما بلغ تقريبًا ضعف نظيراتها لباقي العناصر.

تنافُسيَّة الصادرات:

يمكن استشفاف آفاق التصدير من خلال مؤشر الميزة النسبية المُستبانة index of revealed comparative advantage (RCA)، الذي يُقاس للمنتج س للبلد ج بتقدير حصة ذلك المنتج في إجمالي صادرات البلد، بالنسبة إلى حصته في التجارة العالمية، فإذا كانت قيمته أكبر من واحد صحيح؛ امتلك البلد ميزة نسبية في ذلك المُنتَج، والعكس صحيح إذا كانت قيمته أقل من واحد صحيح، فمثلًا، تعني قيمة ٣,٥ لمنتج ما، أن حصته في صادرات البلد تبلغ ٣,٥ مرة حصته في التجارة العالمية[1].

---

(1) إذا كانت x_{ij} هي قيمة صادرات البلد i للسلعة j، و X_{tj} هو إجمالي صادرات البلد، فإن مؤشر الميزة النسبية يكون:

$$RCAij = (x_{ij}/X_{tj}) / (X_{iw}/X_{tw})$$

حيث يشير w إلى إجماليات العالم.

وقد قُدرت الميزة النسبية المُستبانة لعددٍ من منتجات مصر على مدى فترات زمنية مختلفة[1]، ما يلخِّص الجدول (٣ - ٥) نتائجه الإجمالية لمجموعة من المنتجات العامة، فنجد خلال العقدين اللذين غطتهما البيانات، حدوث عدد من التَّغيُّرات في المزايا النسبية المُستبانة، حيث أظهرت الحسابات بشكل عام أن الميزة النسبية لمصر تكمن أساسًا في القطاعات المتصلة بالأغذية (بما فيها الأغذية المُصنَّعة كالفواكه والخضراوات المحفوظة والمعكرونة والحلوى والأجبان)، والمنسوجات ومنتجات الملابس (بما فيها خيوط الغزل والنسيج والأقمشة القطنية والملابس غير الفرائية)؛ كذا أحيانًا في الألومنيوم والمعادن الحديدية والأسمدة.

في المقابل، كانت الميزة النسبية للبلد أقل في الصناعات كثيفة رأس المال، مثل الآلات ومعدات النقل؛ وكذلك كانت بعض الصناعات كثيفة العمالة على ما يبدو (وهو الغريب نوعًا) - مثل الأثاث والأحذية - ذات مؤشر ميزة نسبية أقل من الوحدة، ويمكننا تعزيز هذه الاستنتاجات بفحص نوعي للسلع المُكوِّنة لصادرات مصر.

فيُظهر التحليل حدوث تَغيُّرات في نمط واتجاه صادرات مصر، لكنها لم تواكب وتيرة التَّغيُّرات عالميًا، فبينما ظلت صادرات النفط تمثل أقل قليلًا من نصف إجمالي الصادرات السِّلَعيَّة لمصر، ارتفع نصيب السلع المُصنَّعة بشكلٍ كبيرٍ (من ١١% إلى ٤٠% بين عامَيْ ١٩٨٠ و١٩٩٨م)؛ وخصوصًا حصة المنسوجات والملابس التي ارتفعت من ٧% إلى ٢٤% من إجمالي الصادرات السِّلَعيَّة بين عامَيْ ١٩٨٠ و١٩٩٨م.

كما تغيرت الأهمية النسبية لشركاء مصر التجاريين إلى حَدٍّ ما في العقد الأخير من الفترة، فتناقصت حصة الاتحاد الأوروبي من ٥٩ إلى ٤٨%، وارتفعت حصة الولايات المتحدة من ٩ إلى ١٣%، كما تعزَّزت التجارة الإقليمية وتعاظم نصيب منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من ٦ إلى ١٢% من إجمالي تجارة مصر.

---

(1) See World Bank (1995b: vol. 2, Table 5.7 and Annex, Table 5.1); GOE Ministry of Economy and International Cooperation (1996); Yeats (1995).

مجموعات المنتجات	١٩٧٠	١٩٨٠	١٩٩٢
الأغذية والأعلاف	٣,٢٣	٢,٢٠	١,٠٧
المشروبات والتبغ	٠,٣٨	٠,٣٨	٠,١٠
المواد الخام	٠,٢١	٠,٣١	٠,٠٠
الوقود المُكرر	٠,١٣	٤,٥٧	٩,٠٦
الزيوت النباتية والحيوانية	٠,٥٥	٠,١١	٠,٠٠
الكيماويات	٠,٧٢	٠,٢٥	٠,٦٢
المواد الصناعية	٢,٢٢	١,٦٩	١,٧٥
الآلات ومعدات النقل	٠,١٣	٠,٢٥	٠,٣٤
صناعات متنوعة	١,٠٧	٠,٥٠	٠,٨٧

جدول (٣ - ٥): الميزة النسبيَّة المُستبانة لمجموعات المنتجات المصريَّة أعوام ١٩٧٠، ١٩٨٠، ١٩٩٢م.

Source: World Bank (1995b: vol. 2, Table 5.7).

ويمكننا فحص آثار هذه التَّغيُّرات باستخدام "تحليل حصة السوق المُستقرة" constant market share analysis، الذي يحلل النمو في الصادرات إلى العوامل المختلفة التي أثَّرت على مكاسبها أو خسائرها من حصص السوق[1]، فيفترض الأسلوب أن نموَّ صادرات البلد يمكن أن يتخلَّف عن متوسط نمو صادرات العالم لثلاثة أسباب:

(١) قد تكون صادرات البلد مُركَّزة بشدة في السلَع التي ينمو الطلب العالمي عليها ببطء،

(٢) قد تتوجه صادرات البلد بشكل غير متوازن لبلدان تنمو ببطء،

(٣) قد تكون صادرات البلد عاجزة عن المنافسة مع مصادر العرض الأخرى.

ويُظهر تطبيق هذا الأسلوب على صادرات مصر (عند مستوى التصنيف الثالث للسلع والصناعات) خلال الفترة ١٩٩٠ - ٢٠٠٠م، أنه بينما كانت

---

[1] لعرض واضح لهذه التقنية، انظر ليمر وستيرن (١٩٧٠: ١٧١- ٨٣).

الصادرات العالمية تنمو بمعدل يقترب من ٦% سنويًا، كانت صادرات مصر تنمو بمتوسط سنوي أقل من ٢% فقط[1]، ولم تستطع مصر الاستفادة من ازدهار التجارة الدولية؛ لأن سَلَّة صادراتها لم تشمل ما يكفي من السلع سريعة النمو، ولأنها خسرت أرضية سلعها التقليدية بسبب تناقُص قدرتها التنافسية مع مُورِّديها الآخرين؛ ومن ثَمَّ كانت الآثار السلبية للعاملين: الأول والثالث أعلاه.

كما تغيَّر اتجاه الصادرات إلى حَدٍّ ما، مع انخفاض حصة الاتحاد الأوروبي وزيادة حصة الولايات المتحدة ومنطقة الشرق الأوسط؛ وبالتالي تحقق نموها بشكلٍ كبيرٍ كنتيجة للتوسع العام في التجارة العالمية والتغير في اتجاه الصادرات، أي أن أثر العامل الثاني كان إيجابيًا بشكل بسيط.

وهكذا ليس مفاجئًا ما انتهى إليه تقسيم مجموعات السلع وفقًا لتحليل التنافسية التجارية بين الأمم Trade CAN خلال التسعينيَّات - ما بين نجوم صاعدة ونجوم آفلة وفرص ضائعة وتراجعات - إلى شمول سَلَّة صادرات مصر نسبة كبيرة من "النجوم الآفلة"، ولا يفسر هذا الأداء في الماضي فقط، بل يشير كذلك إلى بعض المخاوف بخصوص إمكانات التصدير المستقبلية واستمرار الفرص الضائعة، ويلخِّص الجدول (٤ - ٥) هذه النتائج.

وكان السبب الرئيس لهذا الأداء الباهت للصادرات هو إطار الحوافز وأوجه القصور في البنية التحتية والخدمات المتعلقة بالتجارة، وتشمل العوامل المُعوِّقة الأساسيَّة ضمن إطار الحوافز ما يلي:

١- نظام سعر الصرف، المربوط واقعيًا بالدولار الأمريكي، الذي أدى إلى رفع سعر الصرف الحقيقي بنسبة ٧٠% بين عامَيْ ١٩٩٢ و٢٠٠٠م، بما مثَّل ضريبة كبيرة على التصدير،

٢- التعريفات الجمركية الإسمية والفعلية المرتفعة، التي زادت من ربحية الإنتاج للسوق المحلية على حساب التصدير،

٣- الحواجز غير الجمركية الكبيرة (خصوصًا الإجراءات الجمركية والضوابط الإدارية على الواردات)، التي رفعت تكاليف المعاملات على المُصدِّرين،

---

[1] تعتمد هذه الفقرة والفقرة التالية لها على كوامي (٢٠٠٠).

٤- عدم كفاءة أنظمة استرداد الرسوم الجمركية والقبول المؤقت، التي فشلت في تزويد المصدِّرين بالوصول في الوقت المناسب للمُدخَلات المُستوردة بالأسعار العالمية.

	المنتجات المتزايدة في واردات العالم	**المنتجات المتناقصة في واردات العالم**
المنتجات المتزايدة في صادرات مصر	النجوم الصاعدة (٢٧%) (المنتجات الأساسية: أدوات المائدة، الأرز، الملابس الداخلية والخارجية، المواد النسيجية، خامات ومركزات المعادن النفيسة، النُّفايات والخردة)	النجوم الهابطة (٣٢%) (المنتجات الأساسية: قوالب الفحم الحجري، فحم الكوك، فحم الليجنت والحفت، أغطية الأرضيات وما في حكمها)
المنتجات المتناقصة في صادرات مصر	الفرص الضائعة (١٧%) (المنتجات الأساسية: العطور، مستحضرات التجميل، الزيوت الأساسية، مواد العطور ومُكسِّبات الطعم، التوابل)	المنتجات المتراجعة (٢٤%) (المنتجات الرئيسة: الخضراوات، ألياف النسيج، القطن، الزيوت البترولية والنفط الخام)

جدول (٤ - ٥): مصفوفة موقف تجارة مصر الخارجية خلال الفترة ١٩٩٠ - ٢٠٠٠م.

Source: Government of Egypt/ World Bank (2000); Mohammed (2001).

ب- سعر الصرف

شهدت سياسة سعر الصرف عددًا من التحوُّلات خلال الفترة ١٩٦٥ - ٢٠٠٠م، وتستخدم الأدبيات بصفة عامة ثلاثة مفاهيم لسعر الصرف، هي:

١- "سعر الصرف الإسمي"، وهو سعر أي عملة مقابل عملة أخرى؛ وبالتالي فهو سعر ثنائي،

٢- "سعر الصرف الإسمي الفعلي" NEER، الذي يقيس قيمة أي عملة بالنسبة إلى سَلَّة عملات أخرى، وتحديدًا تلك التي تدخل معها في تجارة متبادلة؛ فهو سعر صرف متعدد الأطراف، ويتم التعبير عنه في شكل رقم قياسي بالنسبة إلى قيمته في سنة الأساس، حيث تعكس الأوزان المُستخدمة في المؤشر بشكل عام، أهميةَ العملات المختلفة في تجارة البلد الأم،

٣- "سعر الصرف الفعلي الحقيقي" REER، الذي يقيس معدل تبادل النتاجات المادية التي تخرج من البلد، بالنتاجات المادية التي تدخله من البلدان الأخرى، بدلًا من القياس بالأسعار التي يتم تبادل العملات على أساسها؛ وبالتالي فهو يُعتبر مؤشرًا أكثرَ فاعليةً لتنافسية السلع القابلة للتبادل أكثر مما يفعل سعر الصرف.

وفي سياق التجارة المصرية متعددة الأطراف، يُعرف سعر الصرف الفعلي الحقيقي REER بأنه سعر الصرف الإسمي الفعلي NEER، مضروبًا في (نسبة سعر المُنتَج المصري (P-EG) إلى أسعار المنتجات الأجنبية (P - F)):

$$REER = NEER * (P - EG / P - F)$$

وهناك مفهوم أكثر تطوُّرًا هو "سعر الصرف الفعلي الحقيقي التوازني" EREER، يقيس سعر الصرف الفعلي الحقيقي الذي يحقق التوازن في كُلٍّ من السوقين: الداخلي والخارجي، يتم حسابه أحيانًا بنماذج قياسية، ونوضح كُلًّا من هذه المفاهيم فيما يلي.

ترجع أهمية سعر الصرف الفعلي الحقيقي إلى عدم اعتماد تنافسية التجارة على تَغيُّرات سعر الصرف فقط، بل كذلك على العلاقة بين معدلات التضخم في مصر وفي البلدان التي تتاجر معها، ومع ذلك، يتطلَّب الأمر تدقيقًا أكبر من المعتاد لتفسير الإجراءات المتعلقة بسعر الصرف الفعلي الحقيقي في مصر، فما تتضمَّنه مؤشرات الأسعار المصرية من انحيازٍ لأسفل، بسبب ضوابط الأسعار واسعة النطاق، يعني أن من المُرجَّح أن يُظهر قياس سعر الصرف الفعلي الحقيقي بالطريقة المعتادة (باستخدام مؤشر أسعار المستهلك) القدرةَ التنافسيةَ للبلد بشكلٍ زائفٍ تمامًا، فضلًا عن تذبذب قياساته خلال الستينيَّات وأوائل السبعينيَّات بشكل خاص؛ حيث كانت لا تشمل التجارة مع البلدان الشيوعية، والتي كانت كبيرة للغاية كنسبة من إجمالي التجارة وقتها.

ويتم تحديد سعر الصرف الفعلي الحقيقي بطريقتيْن رئيستيْن:

١- بمقياس خارجي، كسعر صرف إسمي مُعدل باختلافات مستويات الأسعار بين البلدان (كما في المعادلة أعلاه)،

٢- بمقياس داخلي، باعتباره نسبة أسعار السلع القابلة للتداول إلى أسعار السلع غير القابلة للتداول داخل البلد نفسه[١].

وفي هذا الكتاب سنعتمد المقياس الخارجي لسعر الصرف الإسمي الحقيقي.

سعر الصرف الإسميّ

وصفت الفصول السابقة التَّغيُّرات في نظام الصرف الأجنبي في مصر من الستينيَّات وحتى الثمانينيَّات، أما الفصل الحالي فيركِّز على الفترة بدءًا من عام ١٩٨٧م، عندما نُفذت درجة من اللَّبْرلَة ضمن نظام الصرف، ويلخِّص لنا عبدالخالق (٢٠٠١: ٦١) الخبرة الكلية لسعر صرف الجنيه المصري حتى عام ١٩٩١م، بأنها "واحدة من المحاولات المتكررة الفاشلة لتحقيق سعر صرف مُوحَّد".

فقبل مايو ١٩٨٧م، كان سعر الصرف الأجنبي بين البنوك (الإنتربنك) مُقسمًا بين مُجمَّعين، الأول مُجمَّع البنك المركزي المسئول عن تعاملات الصرف الأجنبي المتعلقة بصادرات البترول والقطن والأرز وقناة السويس، وواردات السلع الغذائية الأساسية والمبيدات الحشرية والأسمدة ومعظم تعاملات رأسمال القطاع العام، والثاني مُجمَّع البنوك التجارية، الذي تغذيه المُتحصِّلات من العاملين بالخارج والسياحة والصادرات ومدفوعات القطاع العام من النقد الأجنبي التي لا يغطيها البنك المركزي.

ويتم تحديد سعر الصرف في مُجمَّع البنك المركزي بشكلٍ رسمي، فاستقر لمعظم الفترة عند مستوى ٠,٧ دولار أمريكي، فيما كان السعر في مجمع البنوك التجارية (١,٣٦ جنيه مصري/ دولار أمريكي)، أقرب لسعر السوق، رغم تأثره بشدة بالتدخل الرسمي، وفي عام ١٩٨٥م، تم خفض سعر الصرف الأجنبي في مُجمع البنوك التجارية بنسبة ٦٠% تقريبًا، ثم في مايو ١٩٨٧م، تم إنشاء سوق صرف أجنبي جديد (تم السماح للبنوك التجارية بالعمل فيه)، مع تحديد سعر الصرف الأجنبي المبدئي عند مستوى ٢,١٦٥ جنيه مصري/ دولار

---

[١] قدّم هينكل وسينجومفا (١٩٩٩: ٤١- ١١١) مناقشةً وتطبيقًا ممتازين للمفاهيم ذات الصلة.

أمريكي، وبعدها تم تحديد هذا السعر من خلال لجنة مختصة، تحدده على أساس أوضاع العرض والطلب في سوق الإنتربنك، ليصل إلى ٣ جنيهات / دولار بحلول عام ١٩٩٠م.

ولم تكن التخفيضات في سعر الصرف في البنك المركزي، إلى ١,١ جنيه / دولار في أغسطس ١٩٨٩م، ثم إلى ٢ جنيه / دولار في يوليو ١٩٩٠م، كبيرة جدًا؛ حيث لم تمثل المعاملات بهذا السعر أكثر من ١٥% من إجمالي المعاملات، كما تم فرض ضرائب على مُتحصِّلات سعر الصرف في ذلك السوق، وتقديم دعم للمستخدمين؛ بحيث ظل السعر عمليًا عند مستوى ٠,٧ جنيه / دولار.

وفي ٢٧ فبراير ١٩٩١م، تم إحلال نظام سعر الصرف المزدوج محل نظام سعر الصرف المتعدد، ليتكون من سوقين: ابتدائي وثانوي، وكان الهدف الأوَّلي هو توحيد السوقين: الابتدائي والثانوي بعد عام واحد، ومع ذلك تم التعجيل بهذا التوحيد ليتم في ٨ أكتوبر ١٩٩١م، ليتضمن السعر المُوحَّد خفضًا جديدًا بقُرابَة ١٥%، ويهبط إلى ٣,٣ جنيه / دولار.

سعر الصرف الفعلي الحقيقي

لم يُستخدم سعر الصرف الفعلي الحقيقي كأداة للسياسة الاقتصادية، بل نتج، كما قال هانسن (١٩٩١: ٢٠٤)، عن "عواقب سعيدة لسياسات سعر الصرف ببلدان أخرى ولتطوُّرات الأسعار خارج سيطرة الحكومة المصرية"، ويذكر هانسن ارتفاع ذلك السعر بقوة في الفترة ١٩٦٥ - ١٩٦٨م، ثم انخفاضه بعد ذلك حتى عام ١٩٧٩م، مع تحسُّن طفيف بين عامَيْ ١٩٧٤ و١٩٧٩م، وأن السبب الرئيس لانخفاضه هو انخفاض سعر الصرف الإسمي أمام الدولار عامَيْ ١٩٧٣م و١٩٧٩م، ففي هذين العامين، تضافرت تطورات سعر الصرف الإسمي ومستويات الأسعار المصرية وتَغيُّرات معدلات التضخم في البلدان الشريكة في التجارة؛ لتؤدي لانخفاض سعر الصرف الفعلي الحقيقي بمقدار ٢٨%.

وبين عامَيْ ١٩٨٠ و٢٠٠٠م، اعتمدت تحرُّكات سعر الصرف الفعلي الحقيقي مرَّةً أخرى على أسعار الدول الشريكة في التجارة أكثر مما اعتمدت على تَغيُّرات سعر الصرف الإسمي، وبالنسبة إلى كامل عقد الثمانينيَّات تقريبًا، بقي سعر الصرف الإسمي ثابتًا عند ٠,٧ جنيه / دولار، وتراوح خلال معظم التسعينيَّات حول مستوى ٣,٤ جنيه / دولار.

من ناحية أخرى، ارتفع سعر الصرف الفعلي الحقيقي بشكلٍ حادٍّ حتى عام ١٩٨٤م، ثم انخفض باطِّراد حتى عام ١٩٩١م، قبل أن يبدأ بالارتفاع ثانيةً حتى عام ٢٠٠٠م، ويبيِّن الجدول (٥ ـ ٥) تحركات سعر الصرف الإسمي، وسعر الصرف الإسمي الفعلي NEER، وسعر الصرف الفعلي الحقيقي REER، خلال الفترة ١٩٨٠ ـ ٢٠٠٠م.

والسؤال الآن: هل تمت إدارة سياسة سعر الصرف بطريقة أبقت سعر الصرف الحقيقي مُتسقًا مع أساسيات الاقتصاد الحقيقي؟

ليس من الممكن إجابة هذا السؤال بمجرد فحص الاختلافات بين أسعار الصرف الإسمية والحقيقية؛ لأن التَّغيُّرات في أسعار الصرف الفعلية الحقيقية يمكن أن تنتج عن تَغيُّرات في أساسيات الاقتصاد أو عن سوء إدارة سعر الصرف، وتصعب إجابة هذا السؤال بشكلٍ خاصٍّ في فترة شهدت تغيرًا هيكليًا، حيث لا توجد نقطة مرجعية واضحة يمكن الارتكان إليها باعتبارها متماشية مع الأساسيات الاقتصادية.

ويعبِّر سعر الصرف الفعلي الحقيقي فقط عن التَّغيُّرات بالنسبة إلى سنة أساسٍ ما، لتفسير التحركات من هذه السنة كممثلة لتقديرات مُبالغة في رفع أو خفض القيمة، مُستلزمًا افتراض أن قيمة سنة الأساس لذلك السعر كانت قيمة توازن، وأحد الأساليب للتغلب على هذه الصعوبة هو بناء معدل مرجعي، سعر صرف حقيقي توازني ERER، يتسق مع أساسيات اقتصاد البلد، ومقارنة تحركاته كمرجعية، بتحركات سعر الصرف الفعلي الحقيقي.

السنة	سعر الصرف الإسمي (جنيه / دولار)	سعرف الصرف الإسمي الفعلي (١٩٩٠=١٠٠)	سعر الصرف الفعلي الحقيقي (١٩٩٠=١٠٠)	مؤشر التنافسية الدولية (١٩٩٠=١٠٠)
١٩٨٠	٠,٧٠٠٠	٢٥٤,٤٤	١٢٣,٢٢	٨١,١٦
١٩٨١	٠,٧٠٠٠	٢٨١,٩١	١٣٤,٢٨	٧٤,٤٧
١٩٨٢	٠,٧٠٠٠	٢٨٤,٣٢	١٤٠,٥٩	٧١,١٣
١٩٨٣	٠,٧٠٠٠	٣١٣,١٠	١٦٦,٥٤	٦٠,٠٥
١٩٨٤	٠,٧٠٠٠	٣٥٠,٤٦	٢٠٢,٥٥	٤٩,٣٧
١٩٨٥	٠,٧٠٠٠	٢٣٩,٣٦	١٤٤,١٣	٦٩,٣٨
١٩٨٦	٠,٧٠٠٠	١٩٥,٢٧	١٣٨,٦٠	٧٢,١٥
١٩٨٧	٠,٧٠٠٠	١٦١,٢٩	١٢٩,٩٤	٧٦,٩٦
١٩٨٨	٠,٧٠٠٠	١١٠,٩٧	٩٧,٢٣	١٠٢,٨٥
١٩٨٩	١,١٠٠٠	١٠٨,٨٩	١٠٣,٤١	٩٦,٧٠
١٩٩٠	٢,٠٠٠٠	١٠٠,٠٠	١٠٠,٠٠	١٠٠,٠٠
١٩٩١	٣,٣٣٢٢	٨٦,٣٨	٩٦,٩٠	١٠٣,٢٠
١٩٩٢	٣,٣٣٨٦	٨٥,٢٤	١٠٢,١٧	٩٧,٨٨
١٩٩٣	٣,٣٧١٨	٩٢,٢٤	١١٦,٩٥	٨٥,٥١
١٩٩٤	٣,٣٩١٠	٨٧,٧٩	١٢١,١٧	٨٢,٥٢
١٩٩٥	٣,٣٩٠٠	٧٨,٠٤	١٢٠,٠٤	٨٣,٣٠
١٩٩٦	٣,٣٨٨٠	٩٣,٦٨	١٢٨,٦١	٧٧,٧٥
١٩٩٧	٣,٣٨٨٠	١٠٣,٦٠	١٤٢,٣٧	٧٠,٢٤
١٩٩٨	٣,٣٨٨٠	١٠٧,٧٨	١٤٨,٩٩	٦٧,١٢
١٩٩٩	٣,٤٠٥٠	١١٠,٥٩	١٥٣,٣٨	٦٥,٢٠
٢٠٠٠	٣,٦٩٠٠	١١٧,٨٠	١٦٢,٠١	٦١,٧٢

جدول (٥-٥): مؤشرات أسعار الصرف الإسميَّة والفعليَّة الحقيقيَّة والتنافُسية الدوليَّة خلال الفترة ١٩٨٠ - ٢٠٠٠م (بسنة أساس ١٩٩٠م).

Source: Calculated from IMF data.

ملاحظات:

١- تعكس الزيادة في مؤشر سعر الصرف الفعلي الحقيقي ارتفاعَ قيمة العملة الوطنية.
٢- العلاقة بين مؤشر التنافسية الدولية وسعر الصرف الفعلي الحقيقي عكسية، ويعني ارتفاع المؤشر تنافسيةً أعلى.

ويُعرف سعر الصرف الحقيقي التوازني باعتباره السعر النسبي للسلع الاتِّجاريَّة والسلع غير الاتِّجاريَّة، الذي يحقق التوازن الداخلي والخارجي في آنٍ

واحد عند ثبات العوامل الأخرى، ويعني التوازن الداخلي توازن السوق الداخلي دونما بطالة فوق المعدل "الطبيعي" لها، أي المعدل الذي دونه يؤدي نقص العمالة لرفع الأجور بشكل يرفع معدل التضخم، أما التوازن الخارجي فيعني توافق أرصدة الحساب الجاري الحالية والمستقبلية مع التدفقات الرأسمالية المُستدامة طويلة الأَجَل.

وتشمل الأساسيات التي تحدد سعر الصرف الحقيقي التوازني الأسعارَ الدوليةَ والتحويلات الدولية (بما فيها المعونات الخارجية)، وإعفاءات الديون الخارجية (التي تمثل شكلًا من المعونة)، وأسعار الفائدة العالمية الحقيقية، وتعريفات الاستيراد والحصص وضرائب التصدير وضوابط رأس المال والنقد الأجنبي والضرائب والإعانات الأخرى، وهيكل الإنفاق الحكومي والتقدم التكنولوچي.

وفي دراسة لصندوق النقد الدولي، قارن مونجارديني (١٩٩٨) مسار سعر الصرف الحقيقي التوازني ERER المُقدر، بمسار سعر الصرف الفعلي الحقيقي REER، خلال الفترة ١٩٨٧ - ١٩٩٦م، وتم اشتقاق سعر الصرف الحقيقي التوازني من تقديرات إمبريقية لنموذج نظري مُبسط للاقتصاد طوَّره في الأصل إدواردز (١٩٩٤)، وبينما تعتمد النتائج في نهاية المطاف على جودة النموذج النظري، فإن المقارنة بين سعر التوازن والسعر الفعلي ستكون مستقلة عن سنة الأساس؛ لأن الفارق بينهما هو المهم في هذا السياق، وقد خلص مونجارديني إلى أن سعر الصرف الفعلي الحقيقي كان مُبالغًا فيه بشكلٍ كبيرٍ خلال الفترة ١٩٨٧ - ١٩٩٣م، لكنه اقترب بعدها من سعر الصرف الحقيقي التوازني، وبحلول عام ١٩٩٦م، كانت المبالغة في تقديره قد غدت معتدلة (قُرابَة ٧%).

وقد تقارب سعرَا الصرف: الفعلي الحقيقي والحقيقي التوازني خلال الفترة ١٩٩١- ١٩٩٥م؛ بسبب ارتفاع قيمة الأخير أساسًا بسبب إعادة جَدْوَلَة الديون بنادي باريس خلال الفترة ١٩٩١- ١٩٩٦م، التي أدت لخفض نسبة خدمة الديون بشكلٍ حادّ؛ ما حسَّن استدامة الحساب الجاري ورفع قيمة سعر الصرف الحقيقي التوازني، وإن أشارت الحسابات اللاحقة إلى معاودة سعر الصرف الفعلي الحقيقي الارتفاع مقابل سعر الصرف الحقيقي التوازني بعد عام

١٩٩٦م؛ بسبب استمرار الدولار الأمريكي (المربوط به الجنيه المصري) في الارتفاع مقابل معظم العملات الأخرى، وارتفاع معدل التضخم في مصر عن نظيره في الولايات المتحدة[1].

فهل يعوق ارتفاع سعر الصرف الفعلي الحقيقي المذكور نموَّ الصادرات؟

يرى سوبرامانيان (١٩٩٧: ٤٦ - ٧) اتساقًا مع تحليلات صندوق النقد الدولي، أن تلك الزيادات كانت ضارة بالصادرات، مُجادلًا بأنه لو كان سبب ارتفاع سعر الصرف الفعلي الحقيقي تحسُّنات في الإنتاجية؛ فيجب أن نتوقع بعض المكاسب في أداء السلع الاتِّجاريَّة؛ خصوصًا غير النفطية منها، وهو ما لم يجد دليلًا عليه، حتى مع بقاء ظروف الطلب في البلدان الشريكة في التجارة في حالة ازدهار؛ وعليه خلص إلى أن انخفاض صادرات السلع يرجع على الأرجح إلى - من بين عوامل أخرى - زيادات الأسعار التي لم تقابلها مكاسب في الإنتاجية.

فيما كان بعض المعلقين الآخرين أكثر تشكُّكًا في الأثر الضار لارتفاع سعر الصرف الفعلي الحقيقي على الصادرات، وفي روشتة السياسات المطروحة لتصحيحه بخفض سعر الصرف الإسمي.

وتعكس وجهتا النظر المذكورتين خطَّيْ فكر رئيسين..

يرى أولهما أن خفض سعر الصرف سيرفع تكلفة رأس المال؛ ومن ثَمَّ يُثبِّط الاستثمار والإنتاج، بما لذلك من آثار انكماشية على جانب العرض، ذات آثار سلبية على نمو الصادرات، أكبر من الآثار التَّوسُّعية الناتجة عن الطلب الخارجي بسبب خفض سعر الصرف، ويمثله عبد الخالق (١٩٩٧) وكُريِّم (١٩٩٧).

أما الثاني، فيركز على مرونات الطلب على بعض الصادرات المصرية، ويرى أنها منخفضة أو غير معنوية إحصائيًا، ما يعني ضعف العلاقة بين نمو الصادرات المصرية وتحرُّكات سعر الصرف الفعلي الحقيقي، وأن خفض سعر الصرف لن يصحح العجز في الحساب الجاري على الأرجح، ويبدو أن هذا

---

[1] قُدِّرت درجة زيادة المبالغة في قيمة العملة مقابل سعر التوازن، بين عامَيْ ١٩٩٧ و٢٠٠٠م، بقرابة ٥ - ٧% نقطة مئوية أخرى.

التشاؤم بخصوص مرونة الطلب قد نشأ، جزئيًا على الأقل، لأن الاختلال الخارجي لم يختفِ بعد ما تم من تخفيضات تدريجية متتابعة، وإن كان هذا الرأي يقلل من أهمية عاملين، الأول أن الصادرات الصناعية غير النفطية (التي من المُرجَّح أن تستجيب للتَّغيُّرات في الأسعار عبر سعر الصرف) كانت تشَكِّل ٣٠% فقط من الصادرات السِّلَعيَّة خلال العقد ١٩٩١- ٢٠٠٠م؛ ومن ثَمَّ فلا يمكن توقع حدوث نمو كبير من جانب هذه السلع، يعالج عجز الحساب الجاري بسرعة، فهذا يشبه توقُّع أن يحرّك الذيل الكلب! أما الثاني، فهو أن السلطات أولت اهتمامًا ضئيلًا لتحسين المؤسسات والهياكل التي من شأنها دعم حوافز التصدير الناتجة عن خفض سعر الصرف[1]، ما يرجع لحذر صانعي السياسات الذي أعاق اعتماد نهج متعدد الأبعاد (مثل إصلاح المؤسسات بالتوازي مع تعديلات سعر الصرف).

وقد ذكر أحد مَحاضِر البنك الدولي قول أحد الوزراء أنه "لا يمكنك اختبار عمق النهر بكلتا قدميك"، ما يتجاهل حقيقة تكوُّن الاقتصاد من أجزاء مترابطة بقوة؛ بما يجعل الإصلاحات الجزئية أضعف أثرًا؛ لأنها لا تعزز بعضها بعضًا، فكانت النتيجة ضعف الفرص التي خلقها تعديل سعر الصرف بشكلٍ كبير، إن لم تتلاشَ.

ويعتقد مُؤيِّدو خط التشاؤم تجاه المرونة، أن شرط مارشال - ليرنر لإيجابية أثر خفض سعر الصرف على ميزان التجارة، ليس متحققًا في حالة مصر[2]، وهو ينصُّ على أنه إذا كانت التجارة متوازنة أوليًا، ومرونات العرض والطلب على الصادرات والواردات غير محدودة؛ فسيحسِّن خفض سعر الصرف الميزان التجاري، إذا كان المجموع المطلق لمرونة الطلب الأجنبي على الصادرات، ومرونة الطلب الوطني على الواردات (مَقِيسةً بنفس العملة)

---

(١) أدرك بعض الكُتَّاب، ممن أبدوا تحفظاتهم على فعالية المرونة، مثل الشواربي (٢٠٠٠)، أن العوائق الهيكلية - مثل محدودية قدرات الشركات المصرية (خاصةً في القطاع العام) على الاستجابة لإشارات السوق وبطء عمل البيروقراطية وسياسات الجمارك - وغيرها من الإجراءات المشهورة للحوافز والتكاليف، قد قللت من آثار خفض قيمة العملة.

(٢) سُمي على اسم مارشال (Appendix J :1924)، وليرنر (١٩٤٤: ٣٧٧- ٩)، وأحيانًا يُضاف اسم چوان روبنسون (١٩٣٧: ١٣٨- ٤٦) كذلك.

يتجاوز الواحد الصحيح، أي سيحسِّن خفض قيمة العملة الحساب الجاري لميزان المدفوعات إذا كان:

$$|Em| + |Ex> 1$$

حيث Em هي المرونة السعرية للطلب على الواردات، و Ex هي المرونة السعرية للطلب على الصادرات.

ويقوم شرط مارشال - ليرنر على افتراضات المنافسة الكاملة، وسلعة واحدة للتصدير ومثلها للاستيراد، والحفاظ على حالة التوظُّف الكامل، ويصبح أكثر تعقيدًا إذا لم تكن التجارة متوازنة في البداية[1].

وربما تكون النقاشات المصرية حول فاعلية خفض سعر الصرف أقل من أن تكون حاسمة؛ بسبب ضعف موثوقية تقدير المرونات منهجيًا لعدد من الأسباب، ويطرح أوركيت (١٩٥٠) في ورقة كلاسيكية أسبابًا للتحفظ بشدة على النتائج المُستخلصة من معظم تقديرات المرونات التجارية، مُظهرًا أن البيانات والطرائق المُستخدمة تميل للانتهاء إلى تقديرات منحازة لأسفل، وذاكرًا خمسة أسباب لهذا التحيز باتجاه الصفر:

١- التحديد IDENTIFICATION: تنتج قيَم أسعار وكميات الصادرات عن التفاعل المتزامن بين العوامل المؤثرة على كُلٍّ من الطلب الأجنبي والعرض المحلي، لكن إذا قُدِّرت المرونة باستخدام نموذج وحيد المعادلة؛ فستختلط عوامل العرض والطلب، ويصبح تقدير المرونة ناتجًا عن إضافة مرونة الطلب السلبية إلى مرونة العرض الإيجابية؛ فتكون أقل مما هي في الواقع؛ ولذلك يرى أوركيت أنه يجب تقدير مرونات عرض وطلب الصادرات في إطار معادلات متزامنة؛ لتجنب مشكلة "التحديد"،

٢- التجميع: يرى أوركيت أن التَّغيُّرات السعرية، للواردات مثلًا، تكون أكبر في السلع ذات مرونة الطلب السعرية المنخفضة؛ وهكذا فعندما تُجمع عدة سلع معًا، يكون للسلع ذات الطلب غير المرن الوزنُ الأكبر في مؤشر السعر المتوسط، وحيث تميل التَّغيُّرات الكمية في هذه السلع للصِّغَر؛ تكون المرونة السعرية المُقدرة لإجمالي السلع منخفضة على الأرجح، وما دامت هذه المؤشرات التجميعية قد تقلل المرونة الحقيقية بإعطاء وزن غير مُستحق

[1] For derivations and elaboration see Stern (1973: 128 - 39).

لسلع منخفضة المرونات، يرى ليمر وستيرن (١٩٧٠: ٤١- ٩) ضرورة إعادة توزيع مؤشرات الأسعار تناسبيًا مع مرونات الطلب الفردية،

٣- التأخرات الزمنية: أوضح أوركيت أن المرونات السعرية طويلة الأَجَل للصادرات والواردات غالبًا ما تكون أكبر بكثير من نظيرتها قصيرة الأَجَل، ومع ذلك ترتبط تقديرات المرونة في كثيرٍ من الأحيان بحجم الواردات أو الصادرات الحالية بالأسعار الحالية، فإذا كانت التَّغيُّرات الكمية تستجيب - كما تقترح الأدلة الإمبريقية - للتَّغيُّرات السعرية عبر عدد معين من السنوات؛ فستقلل حسابات أقصر زمنيًا أثر التَّغيُّرات السعرية على الكميات، مقارنة بتقدير أثرها الفعلي في الأَجَل الطويل،

٤- أخطاء القياس: أظهر أوركيت أن الخطأ في قياس التَّغيُّرات السعرية؛ يجعل متوسط الاستجابة المُقدرة للتَّغيُّرات السعرية منحازًا لأسفل، مؤكدًا أن أخطاء القياس محتملة بشكل خاص في مجال التجارة الدولية؛ لأن تقديرات المرونة تعتمد بشكلٍ كبيرٍ على قيم الوحدة السِّلَعيَّة لا مؤشرات الأسعار الأعم، وهو ما قد يؤدي للخطأ؛ كونه لا يسمح بقياس اختلافات الجودة؛ وبالتالي يمكن أن تؤدي تَغيُّرات الطلب على السلع مختلفة الجودة (ضمن المجموعة الكلية نفسها من السلع)، لتَغيُّرات في قيَم الوحدات السِّلَعيَّة، حتى لو لم تتغير أسعار السلع المطلوبة إسميًا.

٥- أثر الحجم: يقترح أوركيت أن مرونة الطلب السعرية على الواردات أو الصادرات تعتمد على حجم التغيُّر السعري، حيث قد تكون أكبر بكثير مع التَّغيُّرات السعرية الكبيرة منها مع الصغيرة؛ إذ يميل المُصدِّرون والمستوردون لتجاهل التَّغيُّرات السعرية الصغيرة؛ لأنهم لا يرغبون في فقدان حصصهم في السوق، ولأن تكاليف تغيير المُورِّدين قد تكون كبيرة؛ ولهذا فقد لا تكون جداول مرونة الطلب للمصدرين والمستوردين مستقلة عن حجم التغير السعري، حيث ستكون أكثر مرونة للتَّغيُّرات الكبيرة منها للصغيرة.

وقد أعطت ورقة أوركيت دفعةً لكَمٍّ هائلٍ من النقاشات والاختبارات الإمبريقية حول الموضوع، نذكر بعض أكثرها انتشارًا، كنايصر وموديلياني (١٩٥٣: ٢٢٦ - ٣٠)، وهاربرجر (١٩٥٧: ٥٠٨٩)، وهابرلر

(١٩٥٨:٣-٩)، وكلايـن وآخـرين (١٩٦١: ١٢٦- ٣٦)، وبـرايس (١٩٦٢: ٢٦٠ - ٧٠)، ومـن الأكثـر حداثـةً، وينتـرز (١٩٩١:٢٧٦- ٨)، وثيـروول وچيبسـون (١٩٩٢: ١٦٦- ٨)، وجوشـي وليتـل (١٩٩٤: ٢٨٤- ٩١)، ويبـدو خلاصتها أن بعض الأسباب التي قدمها أوركيت للانحياز لأسفل (خصوصًا أثر الحجم) ليست كبيرة الأهمية كمِّيًا، لكن يظل استنتاجه الرئيس بأن تقدير معادلة انحدار لمرونة الطلب على إجمالي الصادرات (على أساس متوسط أسعارها) لن يؤدي إلى تقديراتٍ عادلة عمومًا استنتاجًا مهمًّا؛ خصوصًا وأن الانحياز المذكور لأسفل - الناتج عن عدم استخدام نموذج معادلات تزامني - سيظل مهمًّا على الأرجح، وستميل تقديرات المرونات قصيرة الأَجَل لأن تكون أقل من نظيراتها طويلة الأَجَل.

ولا تخلو تقديرات مرونة صادرات أو واردات مصر من واحدة أو أكثر من المشكلات التي ذكرها أوركيت؛ فتنطوي التقديرات كافةً تقريبًا على استخدام نماذج معادلة واحدة أو نماذج مربعات صغرى عادية؛ وبالتالي تعاني مشكلة التحديد؛ أي ستميل التقديرات على الأرجح للانحياز لأسفل، كما تعاني كذلك مشاكلَ التجميع وربما أخطاءَ القياس، اللاتي من المحتمل أن تؤدي كذلك للانحياز لأسفل، وأخيرًا لم تعطِ الدراسات سوى اهتمام عابر لفترات التأخير الزمنية بين اعتماد السياسات واستجابة الصادرات، وللفروق بين المرونات قصيرة وطويلة الأَجَل.

وبغَضِّ النظر عن انتقادات أوركيت، يعاني معظم الأساليب الإحصائية المُستخدمة في تحليل التجارة الخارجية لمصر نقاطَ ضعفٍ أخرى، لعلَّ أكثرها أهمية عدم اختبار السلسلة الزمنية لمعرفة مدى "ثباتها" stationary، أي عدم تغير خصائصها (كالوسط والتباين) بشكل نظامي مع الوقت[1]، فعدم ثبات السلسلة يعطي تحليل الانحدار قيمًا مُضخَّمة زائفة لمعامل الارتباط R2، وإحصاءة دربن واتسن Durbin - Watson، وإحصاءة t للمتغير المستقل؛ ما قد يوحي بشكل مغلوط بوجود علاقة معنوية بين مُتَغيِّرات علاقة الانحدار.

ويمثل تقدير پيرسون (١٩٩٧) أحد الاستثناءات من استخدام تقديرات الطلب أحادية المعادلة، حيث استخدم معادلات متزامنة، واتَّبعه بشكلٍ صريحٍ فيرماني

---

[1] Al - Shawarby (2000) is an exception.

(١٩٩١) وجوشي وليتل (١٩٩٤)، ووجد بيرسون أن الطلب على صادرات مصر، وعلى الصادرات الصناعية غير المعتمدة على الموارد (باستثناء فئات SITC [Rev 1] 0 - 4, 61, 63, 66, 68 - 69)، كان حساسًا للسعر بشكل معقول، كما بلغ تقديره لمرونة الطلب على الصادرات، على أساس نسبة التصدير إلى الأسعار المحلية - ١,٠٣، وإلى الدخل العالمي - ١,٠٥، وكانت التقديرات المناظرة للسلع الصناعية - ١,٠٩ و - ١,٠٦، أما مرونة الاستيراد فبلغت ٠,٨٩.

ولا تخلو هذه الدراسة من بعض التحفُّظات، مثل القصَر الشديد للفترة التي غطتها (١٩٨١- ١٩٩٤م)، وأن استخدام قيم الوحدات لتمثيل الأسعار ينطوي على بعض القيود، كما لم تأخذ دالَّة عرض الصادرات المُستخدمة إعانات التصدير بالاعتبار، التي قد يغيِّر تضمينها في الدالة بعض خصائص المعادلة؛ لأن السعر الذي سيأخذه المصدر لن يكون PX، بل PX (1+s)، حيث تمثل s نسبة إعانة التصدير، والتي ضمَّنها عدد من الدراسات، مثل دراسات جوشي وليتل، وفيرماني، بمعالجة سعر التصدير بهذه الطريقة، وأخيرًا، أنه كان يمكن تمثيل الأسعار المحلية في معادلة عرض الصادرات بشكلٍ أفضل بمؤشر أسعار الجملة لا مؤشر أسعار المستهلك؛ بسبب المشاكل المتصلة بالأخير.

وقد أُجرت مؤسسة ناثان (١٩٩٩) دراسة أكثر اعتناءً بالمنهجية، ففحصت الفترة ١٩٨٠- ١٩٩٨م، وقدَّرت كُلًّا من دوالِّ الطلب على الصادرات والواردات، وكان متوسط سعر الصرف الفعلي الحقيقي عاليًا نسبيًّا لكُلٍّ من الصادرات والواردات.

فعلى جانب الاستيراد، وُجد أن الدخل معنوي إحصائيًا في تفسير الطلب على الواردات (عند مستوى ثقة ٩٩% بشكلٍ عام)، وكان متوسط المرونة الدَّخْليَّة غير المُرجَّحة ٠,٩٥ في الأَجَل القصير، و ٢,٢ في الأَجَل الطويل، كما كان متوسط مرونات التجارة المُرجَّحة لعام ١٩٩٧م كبيرًا، فبلغ ١,١ في الأَجَل القصير، و ٢,٥ في الأَجَل الطويل.

وهكذا كانت مرونة الطلب الدَّخْليَّة على الورادات - في مصر كما في بلدان أخرى - منخفضة لمعظم المنتجات في الأَجَل القصير ومرتفعة لها في الأَجَل الطويل؛ وكذلك كانت مرونات متوسط سعر الصرف الفعلي الحقيقي مرتفعة

نسبيًّا، فكان متوسط مرونة التجارة المُرجَّحة لجميع المنتجات عام ١٩٩٧م، ٠,٧ في الأَجَل القصير، و ٠,٩ في الأَجَل الطويل.

ووجدت الدراسة إجمالًا، أن القيَم المُطلقة للمرونات السعرية ومرونات سعر الصرف، لطلب مصر على وارداتها، كانت متشابهة؛ رغم الاختلافات الكبيرة بين المنتجات الفردية.

أما على جانب التصدير، فكان الدخل الأجنبي دائمًا معنويًا إحصائيًا في تفسير الطلب (ومرَّةً أخرى عند مستوى ثقة ٩٩%)؛ وكذلك كان متوسط مرونات سعر الصرف الفعلي الحقيقي مرتفعًا نسبيًّا؛ بل وكان لسعر الصرف الفعلي أثرٌ أكبر على أسواق الصادرات، مما له على أسواق الواردات، وكان متوسط المرونة التجارية المُرجَّحة لكل المنتجات والأسواق عام ١٩٩٧م، - ٠,٨٩ في الأَجَل القصير، و - ٠,٨١ في الأَجَل الطويل.

باختصار، كان المجموع المطلق لمرونات التصدير والاستيراد أكبر بكثير من الوحدة، فتحقق شرط مارشال - ليرنر بشكل مريح.

وفي مجال الخدمات هيمنت الأنشطة المرتبطة بالنقل والخدمات التوزيعية الأخرى على جانب الواردات في تجارة مصر الخارجية، فيما سيطرت السياحة على جانب الصادرات، وتأثرت هذه الأنشطة بسعر الصرف، فوجد تقرير للبنك الدولي ارتباطًا بين التفاوتات في أعداد السيَّاح الوافدين على مصر حسب المناطق الجغرافية من سنةٍ لأخرى، وبين التَّغيُّرات في الدخل بمناطق تلك المناطق وسعر الصرف الحقيقي لمصر، بالإضافة للوضع الأمني بالطبع.

وكمؤشر تقريبي، كانت الزيادة في الناتج المحلي الإجمالي العالمي بنسبة ١%، تؤدي إلى زيادة عدد السياح الوافدين بنسبة ٢,٢%، كما كانت الزيادة الحقيقية لسعر الصرف بنسبة ١%، تؤدي إلى انخفاضهم بنسبة ٠,٤%، وإن كان الوضع الأمني (سواء داخليًا أم خارجيًا) قد لعب الدور المهيمن، فمثلًا خفضت حرب الخليج الأولى عدد السياح الوافدين بنسبة ٢٨% عام ١٩٩٠م، كما انخفض عددهم بشكلٍ حادٍّ ومعه المكاسب السياحية، بعد قتل ٥٨ سائحًا وأربعة مصريين في الأقصر في ١٨ نوفمبر ١٩٩٧م.

وقد وجدت مؤسسة ناثان (١٩٩٩) أن مرونة الطلب على واردات الخدمات بالنسبة إلى سعر الصرف الفعلي الحقيقي مرتفعة في الأَجَل القصير، أما بالنسبة

إلى الصادرات، فوصلت مرونة سعر الصرف الفعلي الحقيقي إلى - ٠,٢ في الأَجَل القصير (بفترة تأخير زمنية واحدة)، و - ٠,٤ في الأَجَل الطويل، وهكذا يؤدي خفض بنسبة ١٠% مثلًا في سعر الصرف الفعلي الحقيقي إلى زيادة بنسبة ٢% في مكاسب صادرات الخدمات بعد عام واحد، وزيادة بنسبة ٤% بعد بضعة أعوام.

وقامت الدراسة بمحاكاة سعر الصرف الفعلي الحقيقي الذي يحقق التوازن الإجمالي في ميزان المدفوعات عام ١٩٩٨م، وأشارت النتائج إلى ضرورة خفض السعر السائد في ذلك العام بنسبة ١٤% لتصفية العجز بالميزان، ووفقًا للمحاكاة، تعدّلت الواردات بسرعة استجابةً للخفض، فيما استغرقت الصادرات عدة سنوات لتستجيب بالكامل، مع ذلك، كانت نتيجة استجابة الصادرات لخفض سعر الصرف مرَّةً واحدة - مقابل استجابة الواردات تمامًا في فترة أقصر - استجابةً تراكمية أكبر من ضعفَيْ نظيرتها للواردات (زادت الأولى بنسبة ٨,٣% مقابل انخفاض الثانية بنسبة ٣,٥% ؛ كنتيجة لخفض سعر الصرف بنسبة ١٤%).

وبغَضِّ النظر عن نتائج دراسات الاقتصاد القياسي، لم تكن خبرة البلدان عالية التصدير مؤيدة لفكرة ارتباط النمو السريع للصادرات برفع سعر الصرف الحقيقي، فقد اتبعت جميع دول شرق آسيا عالية الأداء (الصين وكوريا الجنوبية وتايوان وتايلاند وماليزيا وسنغافورة وهونج كونج) سياسة واعية للاحتفاظ بأسعار صرفها منخفضة، فيما رفعت مصر سعر صرفها الفعلي الحقيقي باستمرار طوال معظم سنوات العقدين الأخيرين من القرن العشرين، والذي أصبحت آثاره أكثر أهميةً بعد الأزمة المالية الشرق آسيوية عام ١٩٩٧م، عندما ارتفع سعر الصرف الفعلي الحقيقي لمصر بنسبة ٤٠% مقابل أسعار صرف منافسيها الرئيسين في شرق آسيا (كوريا الجنوبية وتايلاند وماليزيا وإندونيسيا).

ولا يوجد سبب لافتراض استثناء الصادرات المصرية من الارتباط بين انخفاض الأسعار وارتفاع الطلب عليها، وتستخلص مصر معظم مكاسبها من النقد الأجنبي من السياحة وتحويلات العاملين والخدمات الأخرى، وهي العناصر التي أظهرت حساسيتها لسعر الصرف، كما أن أي سياسة داعمة للتصدير يجب أن تعطي إشاراتٍ واضحة للمُنظِّمين لزيادة عرض السلع

الاتِّجاريَّة، ويمثل سعر الصرف مصدرًا مُهمًّا لمثل هذه الإشارات لتخصيصات الاستثمار في البلدان عالية التصدير، لكن إحجام صانعي السياسات في مصر عن استخدام سعر الصرف بنشاط كوسيلة لإدارة توازن ميزان المدفوعات، أفقدهم سلاحًا فعَّالًا يلعب - بالاشتراك مع غيره - دورًا رئيسًا في نجاح التصدير في كثيرٍ من البلدان.

مع ذلك، يمثل منهج المرونات في تحليل ميزان المدفوعات نموذج "توازن جزئي" يفحص آثار تَغيُّرات سعر الصرف فقط على التوازن الخارجي، فهو ليس نموذجًا كليًّا؛ لأنه لا يأخذ بالاعتبار الآثار الاقتصادية الكلية على النشاط الاقتصادي المحلي والآثار التي تترتب بدورها على ميزان المدفوعات.

وقد قام البنك الدولي بمحاولة لنمذجة آثار الاستيعاب المحلي على الصادرات، بالإضافة إلى آثار الطلب العالمي، ووجد أن مرونة الصادرات إلى التجارة الدولية كانت أقل - على أهميتها - من مرونتها إلى الاستيعاب المحلي، وارتبطت فترات ارتفاع التصدير بفترات نمو التجارة الدولية وانكماش الاستيعاب المحلي، وكان يميل نمو الصادرات لملاحقة انخفاض العملة بفترة تأخير عام واحد.

وتوجد فرصة لدراسةٍ أكمل، بإدماج منهج المرونات مع منهج "الاستيعاب" الخاص بألكسندر (١٩٥٢)؛ كذا إدماج آثار تحركات رأس المال، كما في تحليل مونديل (١٩٦٣) وفليمينج (١٩٦٢).

وحتى لو تم استيفاء شرط مارشال - ليرنر، فيجب توقع انقضاء فترة من الزمن قبل أن تستجيب الكميات بشكلٍ كافٍ لتعويض التغير في سعر الصرف، ويعزو ثيروول وچيبسون (١٩٩٢: ١٦٦- ٧) هذه الفترة الزمنية إلى الآجال الزمنية لعقود ما قبل خفض العملة، ولتأخُّرات التقديرات والقرارات والإنتاج والتسليم من جانب المستوردين والمُصدِّرين، ويمكن لفترات التأخير هذه أن تكون كبيرة، فيُقدِّر ماسيرا (١٩٧٤)، في تحليل مُفصل لخفض الجنيه الإسترليني عام ١٩٦٧م، أن الأمر قد يتطلب ما بين ١٨ و٢٤ شهرًا كي يتحرك الحساب الجاري نحو التوازن، ويذكر ويليامسون (١٩٨٢: ١٥٤) أن الأدلة تشير لاستجابة التجارة بشكل مبدئي لتَغيُّرات الدخل خلال شهور، مع استغراق استجابتها الكاملة - للوصول للتوازن - لتَغيُّرات الأسعار ثلاث سنوات أو نحو

ذلك، وتشير بعض الحسابات التي أجراها البنك الدولي حول تجربة مصر مع تخفيضات سعر الصرف، إلى أن استجابة الصادرات غير النفطية لها بالارتفاع بشكل معتبر تستغرق ما بين ١٢ و١٨ شهرًا.

ونخرج ببعض الاستنتاجات من هذه المراجعة حول آثار تَغيُّرات سعر الصرف على مكاسب مصر من النقد الأجنبي، وهي :

أولًا: تشير بعض الدراسات المتعمقة إلى أن تجارة مصر (بما فيها مُكوِّن الخدمات المهم) تستجيب بشكلٍ كافٍ للتَّغيُّرات في سعر الصرف الفعلي الحقيقي، بما يكفي لتلبية شروط المرونة لتحسين ميزان المدفوعات،

ثانيًا: تبدأ الآثار الكبيرة الناتجة عن تَغيُّرات سعر الصرف في الظهور بعد فترة تأخير تبلغ على الأقل سنة،

ثالثًا: لا يزال سحب السوق المحلي قويًا؛ ما يعني ضرورة شمول أية سياسة تصدير ناجحة تدابير لخفض الاستيعاب المحلي للسلع القابلة للتصدير،

رابعًا: من المُرجَّح أن خفض سعر الصرف لن يكون كافيًا لحفز الاستثمار في القدرة التصديرية أو في قنوات التوزيع الدولية، إلا إذا كان مستديمًا، ما يفرض على الحكومة تنفيذ حُزْمَة من الإصلاحات الهيكليَّة والمُؤسَّسيَّة (على نحو ما سيرد في الفصل العاشر)؛ ومن ثَمَّ تعزيز مصداقيتها أمام القطاع الخاص وتقوية فعالية سياساتها؛ حيث تُظهر التجربة أنه إذا لم تُطبق هذه الإصلاحات، فستتلاشى آثار خفض سعر الصرف على الأرجح خلال سنتين أو ثلاثة بالتضخم.

ج- نظام التعريفات الجمركية:

للتعريفات الجمركية ثلاث نتائج رئيسة:

أولًا: تسمح الرسوم على الواردات بالبيع في الداخل بأسعار أعلى من الخارج؛ ومن ثَمَّ تحقيق أرباح في الداخل أكبر مما يمكن تحقيقه في السوق الدولية، ويؤدي هذا إلى تحويل الإنتاج والاستثمار نحو خدمة السوق المحلية وإنتاج السلع غير الاتِّجاريَّة، كما تجعل تلك الأسعار الأعلى التي يدفعها المستهلك المحلي الربح ممكنًا من إنتاج سلع لا يُعتبر البلد منتجًا كفئًا لها؛ وهكذا تمثل التعريفات جزءًا مُهمًّا من منظومة الحوافز التي تؤثر على قرارات المُنظِّمين، سواءً في الإنتاج للداخل أو للتصدير.

ثانيًا: تضيف التعريفات لتكلفة المُدخَلات الوسيطة، وما لم يتم خصمها بسرعة؛ فإنها ترفع تكاليف الإنتاج للصادرات وتجعلها أقل تنافسية، ونذكر في هذا السياق أن نظام الخصم السريع للتعريفات على المُدخَلات المُستوردة كان أحد العناصر الرئيسة في حفز برنامج التصدير الكوري،

ثالثًا: يمكن للتعريفات الجمركية أن تكون مصدرًا رئيسًا للإيرادات الحكومية، فخلال الفترة ١٩٩١- ٢٠٠٠م مثلًا، قدمت الرسوم الجمركية أكثر من ٢٠% من الضرائب الحكومية المصرية، وقُرابة ١٥% من الإيرادات الإجمالية؛ ولهذا فمن المُرجَّح الاحتفاظ بها لأسباب تتعلق بالإيرادات العامة، حتى لو أقرَّت السلطات بآثارها الضارَّة على الحوافز.

وقد ظلَّت التعريفات الجمركية المصرية مرتفعة طوال الفترة ١٩٦٥ - ٢٠٠٠م، وكانت أعلى في مصر منها لدى جيرانها بشكلٍ عام، فقدَّر البنك الدولي متوسطها في مصر بقُرابة ٤٨% عام ١٩٧٦م، وبنسبة ٤٥% عام ١٩٨١م، ورغم التخفيضات والإدماجات كافةً؛ خصوصًا أوائل التسعينيَّات ضمن برنامج إعادة الهيكلة، ظلَّت كما قدَّرها البنك الدولي عند نسبة ٣١%، مع تشتُّت واسع لنسبها الفردية، وتجاوز ذلك المتوسط العالمي العام للتعريفات البالغ ٨,٢% بشكل كبير، ومتوسطها في البلدان النامية البالغ ٢١,٤% .

وقد وجد مدني وأولارياجا (٢٠٠٢) أن أبرز سمة في هيكل التعريفات المصرية هو درجة تصاعده، فكانت التعريفات أعلى للمنتجات النهائية منها للمواد الخام ونصف النهائية، وكانت معظم التعريفات المشوَّهة في قطاعات الصناعة التحويلية، بنسب تتراوح ما بين صفر و ١٣٥% (باستثناء المشروبات الكحولية)، وهو ما له آثار مُهمَّة على معدل الحماية الفعلي، أي حماية القيمة المُضافة.

ففي تحليل حماية التجارة، تقدم التعريفة الفعلية لا الإسمية، المقياس الأفضل[1]، فمعدل التعريفة الإسمية هو المعدل المُعلن في جدول التعريفات،

---

[1] يُعرف معدل التعريفة الإسمي t على صناعة ما باعتباره $(t = (p^* - p) / p)$، حيث p^* و p هما وحدات أسعار مُخرجات الصناعة بالتعريفات الجمركية ومن دونها على التوالي، ويُعرف معدل الحماية الفعلية e باعتباره $(e = (v^* - v) / v)$، حيث v^* و v هما القيمة المضافة لوحدة الناتج بالحماية ومن دون الحماية على التوالي، ولمزيد من الاستقصاءات للمسائل الرئيسة المتصلة، انظر: بلاسا وزملاءه (١٩٧١)، وجروبل وجوهانسون (١٩٧١)، وجوهانسون (١٩٧١)، وكوردين (١٩٧١).

وهو مفيد في تقييم مدى رفع السعر على المستهلك بسبب التعريفة، فهو يؤثر أساسًا على قرارت المستهلك، أما معدل الحماية الفعلية، فيُعرَّف بأنه النسبة المئوية للتغيُّر في القيمة المُضافة المحلية بسبب فرض التعريفة الجمركية وغيرها من إجراءات حمائية على المنتج ومُدخَلاته، مقارنةً بالقيمة المُضافة بالسوق العالمية؛ فيشير بالتالي إلى أثر التعريفة المفروضة على المنتج ومُدخَلاته، على نشاطه الإنتاجي؛ وبالتالي على اختيارات المنتجين، فصناعة بمعدل حماية فعلي، لنقل ٥٠%، تستطيع تحمُّل أن تكون أقل كفايةً بنسبة ٥٠% (أي تستخدم مُدخَلات أكثر بنسبة ٥٠%) من منافسيها الأجانب، مع حفاظها على مبيعاتها المحلية.

وعلاوةً على ذلك، فالرسوم المفروضة على أي منتج نهائي يكون لها أثر حمائي أكبر إذا اقترنت بتعريفات أقل على مُدخَلات الصناعة المحمية، مما لو كانت التعريفات على تلك المُدخَلات عالية، وهكذا فتصاعُد التعريفات الموجود في مصر يعني أن درجة الحماية المقدمة للصناعة التحويلية في مصر كانت أعلى بكثير من معدلات التعريفات المُعلنة، وسمحت للقطاع بأن يعيش بدرجة كبيرة من عدم الكفاءة مقارنةً بمنافسيه الخارجيين.

وقد تفاوتت معدلات الحماية الفعلية في مصر بشكلٍ كبيرٍ بين الزراعة والصناعة، وبين الأنشطة المختلفة ضمن هذين القطاعين، فيُقدِّر هانسن ونشاشيبي (١٩٧٥: ١٥٩- ٦٢, ٣٠٩- ١٢) أن الزراعة لم تكن بحاجة للحماية في أوائل الستينيَّات، بل وتشير معدلات الحماية الفعلية والإجراءات المتعلقة بتكاليف الموارد المحلية الضرورية لكسب الدولار، إلى حماية سلبية طفيفة[1].

أما الصناعة من جهة أخرى، فأظهرت صورة مختلطة للغاية، فبدا السكر والإسمنت تنافسييْن، فيما كان معظم الأنشطة الأخرى، بما فيها المنسوجات القطنية، غير تنافسية على الإطلاق بسعر الصرف الرسمي السائد، حيث أظهرت الصناعات الأخيرة معدلات حماية فعلية مرتفعة، وتكاليف موارد محلية عالية لكسب وحدة العملة الأجنبية، كما أظهر هانسُن (١٩٩١: ٥٣٩) أن معدلات الحماية العالية أدت لانخفاضات كبيرة في التنافسية في كُلٍّ من الزراعة والصناعة في الفترة ١٩٧٤ ـ ١٩٨٢م، وأظهرت دراسة تفصيلية لمعدلات الحماية وتكاليف الموارد المحلية، قام بها البنك الدولي (١٩٨٣) حول الزراعة

---

[1] وهذا نوع من "فرض الضرائب" بجعل الأسعار المحلية أقل من الدولية.

والصناعة المصرية أوائل الثمانينيَّات، أن عدة قطاعات مُهمَّة كانت شديدة الحمائية، فالواقع ما كان لعددٍ من الأنشطة - كالكيماويات والمعادن ومعدات النقل والخزف الصيني والزجاج - أن يستمرَّ بتقنياته القائمة ومستويات إنتاجيته، لو بيعت منتجاته بالأسعار الدولية؛ كذا أظهر عدد آخر من القطاعات معدلات حماية عالية تصل إلى ٨٩%، وكان النمط النسبي للحماية الفعلية للقطاع الخاص مشابهًا للموجود في صناعة القطاع العام.

وقد استمرت معدلات الحماية الفعلية العالية في الصناعة حتى عام ٢٠٠٠م، فذكرت مؤسسة ناثان (1998: i-ii) أن متوسط معدل الحماية الفعلية في الصناعة التحويلية أواسط التسعينيَّات كان أكثر من ٢٤%، مع تجاوز بعض المعدلات لنسبة ٨٠%، وكان المعدل الفعلي للحماية أعلى من الإسمي بشكلٍ كبير؛ فكان المنتجون قادرين على فرض أسعار محلية أعلى من الأسعار الدولية للمنتجات نفسها؛ ما منحهم حافزًا كبيرًا للبيع في السوق المحليَّة بدلًا من التصدير، وقدَّرت الدراسة أن هيكل التعريفات يوفِّر في المتوسط، علاوة بنسبة ٢١,٧% للمُصدِّرين المحتملين، إذا باعوا في السوق المحلية.

وقد فرض هيكلُ التعريفات المصرية ضرائب تصدير عالية، فقدَّرت مؤسسة ناثان (١٩٩٨: ٩) أن متوسط ٣١% تعريفات قد عمل كضريبة تصدير بنسبة ١٩,٤%، وحتى بفرض خفض كبير على متوسط التعريفات؛ فسيظل هناك انحياز كبير ضد التصدير، حيث قدَّرت خير الدَّيْن والشواربي (٢٠٠٢: ١٥- ١٦) أنه لو انخفض متوسط التعريفات إلى ٢٠% ؛ لظلَّت ضريبة التصدير المكافئة عند مستوى ١٣,٩%، وبإضافة ضريبة الاستيراد التكميلية بنسبة ٣ - ٤%، والضريبة العامة على المبيعات؛ يزيد الأثر الحمائي (والمُضاد للتصدير)، ويشير المؤلِّفان كذلك إلى أن الضريبة العامة على المبيعات تُفرض على إجمالي قيمة الصادرات، وليس فقط على الأرباح؛ وبالتالي يكون أثرها المُثبط للصادرات أكبر.

وقد انتهت دراسات أخرى إلى نتائج مشابهة للحماية العالية ضد الواردات؛ وبالتالي كانت مُثبِّطة للصادرات؛ فقدَّر البنك الدولي (٢٠٠١: ٢٧) أن التكلفة المُجمَّعة للحواجز المالية (التعريفات والضرائب) أضافت نسبة ٣٢,٣% من القيمة لمتوسط تكلفة الاستيراد.

لكن لم تكن التعريفات المصدر الوحيد للحماية، فقد كان لدى مصر نظام واسع النطاق من الحواجز غير الجمركية طوال الفترة ١٩٦٥ - ٢٠٠٠م، ما كان يتنكَّر بشكل عام في شكل إجراءات رقابة الجودة وحماية الصحة، وحتى عام ١٩٩٦م، كان أكثر من ١٥٠٠ بند تعريفة (قُرابَة ربع جدول التعريفات الجمركية) يخضع لرقابة جودة، كما فحصت الهيئة العامة للرقابة على الصادرات والواردات عيِّنةً من كل شحنة من البضائع، بدعوى ضمان التماشي مع المعايير المصرية، ما علَّق عليه البنك الدولي (1998 a: 32)، بأنه "كانت رقابة الجودة قد أصبحت عمليًا وسيلةً (أخرى) لحماية الصناعة المحلية"، كما قدَّرت مؤسسة ناثان (١٩٩٨: ٥) أنه خلال التسعينيَّات، كان نظام رقابة الجودة قد زاد التكاليف على المنتجين والمُستوردين المتأثرين به بنسب تتراوح ما بين ٥ و ٩٠%، وينطبق الرقم الأخير على المنتجات الغذائية والسلع الاستهلاكيَّة المُستوردة، وبسبب هذه التكاليف انخفضت الصادرات، وفقًا لتقديرات، بنسب تتراوح بما بين ٩ و ١٢% على الأقل، وانخفض الناتج المحلي الإجمالي بنسبة أكبر من ١% .

وربما كانت التدخلات البيروقراطية كذلك غير كفؤة؛ ومن ثَمَّ مكلفة، فتشير تقديرات البنك الدولي (١٩٩٩: ١٥٩) إلى أنه في أواسط التسعينيَّات، أدار كل موظف جمارك مصري ما متوسطه ٦٠٠ ألف دولار واردات سنويًا، فيما كان المتوسط المُناظر في سنغافورة ٦٦٦ مليون دولار سنويًا، وبالنسبة إلى الاقتصاد ككل، قدَّر البنك الدولي أن التأخيرات الناتجة عن الإجراءات البيروقراطية والتفتيشية قد أضافت (مع التحفظ) ١٥% لتكلفة الاستيراد، كما ذكر الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء (١٩٩٦) أن المُدخَلات الوسيطة المُستوردة مثلت ٤٥% من تكلفة الإنتاج؛ ما يعني أن زيادة بنسبة ١٥% في تكلفة هذه المُدخَلات الوسيطة تضيف بذاتها ٧% تقريبًا لتكلفة الإنتاج.

د- إدارة الديون الخارجية

كان لا بُدَّ من تمويل عجز الحساب الجاري؛ لذلك أصبح الاقتراض الخارجي أحد المصادر الرئيسة الضرورية لمصر[1]، وحيث كان ميزان

---

(1) قدم أمين (١٩٩٥: ١- ٢١) مناقشة مثيرة للاهتمام للمسائل المتعلقة بدين مصر الخارجي منذ الستينيَّات، ولحسابات مُيسَّرة جدًّا للفترات الأسبق، انظر: لاندز (١٩٥٨)، ومارلو (١٩٧٤).

المدفوعات المصري قريبًا جدًّا من حالة التوازن خلال معظم فترة الخمسينيَّات، اعتمد تمويل العجز وقتها عمومًا على احتياطيات البلد من النقد الأجنبي، وفي أوائل عام ١٩٥٥م، تم تحويل كل الدَّيْن الخارجي المصري تقريبًا إلى دين داخلي، وتم دفعه من خلال خطة تحويل الديون الموضوعة منذ عام ١٩٤٣م، وكان المبلغ المُعلق الوحيد المعروف تقريبًا ٤٨٢ ألف دولار، ناتجة عن فوائد سندات مدينة الإسكندريَّة البالغة ٤% عن الفترة ١٩٠٣- ١٩٦٣م.

لكن بدأت صورة ميزان المدفوعات في التغيُّر أوائل الستينيَّات مع تطبيق الخطة الخمسية الأولى، حيث تجاوزت مستلزمات الاستيراد للخطة قدرة البلد على الدفع، ومُوِّل قُرابَة ٣٠% من برنامج الاستثمار بالاقتراض الخارجي، وقدَّر إكرام (١٩٨٠: ٣٥٦ - ٧) أنه بحلول نهاية عام ١٩٦٥م، كان إجمالي الدَّيْن الخارجي المُسدَّد والمُستحق ١٥١٦ مليون دولار، مع التزامات قصيرة الأَجَل بقيمة ١٠٣ ملايين دولار مقابل تسهيلات بنكية، وهو الاتجاه الذي استمر، فعانت مصر عجزًا مستمرًا في الحساب الجاري خلال معظم سنوات الفترة ١٩٦٥- ٢٠٠٠م، واعتمدت على الديون لتمويل جزء من هذا العجز؛ ما انعكس في تصاعد الدَّيْن الخارجي للبلد.

وتسبَّبت سياسة الانفتاح بطفرة في الواردات، مُولت جزئيًا بنمو الصادرات، لكن تم اللجوء بشكلٍ كبيرٍ للائتمان الخارجي، فبين عامَيْ ١٩٧٥ و١٩٨٠م، ارتفع الدَّيْن الخارجي من ٦,٣ إلى ١٩ مليار دولار، ليصل إلى نسبة ٩٠% من الناتج المحلي الإجمالي، و٢٠٧% من صادرات السلع والخدمات في العام الأخير.

وكانت إحدى سمات الاقتراض المصري بين عام ١٩٧٠ وأواسط عام ١٩٧٧م، استخدام تسهيلات البنوك المراسلة قصيرة الأَجَل، في شكل خطوط ائتمان مرتبطة بالتجارة؛ لفتح وتأكيد خطابات الائتمان والقبول للصفقات الناشئة عن معاملات التصدير والاستيراد، والتي كانت تتراوح في العادة ما بين ٩٠ و١٨٠ يومًا، وإن امتدت آجال استحقاقها أحيانًا لما بين ١٨ و٢٤ شهرًا.

وقد اضطرت مصر مع حرب أكتوبر ١٩٧٣م والارتفاع الحاد في الأسعار العالمية للسلع الغذائية وغيرها من السلع ونقص المعونات الأجنبية السريعة، إلى اللجوء للاقتراض قصير الأَجَل بكثافة للوفاء بتكاليف وارداتها الأساسية،

حتى بلغت التسهيلات الائتمانية المدفوعة والمُستحقَّة في نهاية عام ١٩٧٦م، مبلغ ١٣٩٦ مليون دولار، أي أقل بقليل من ٢٠% من إجمالي الديون المُستحقة، وبرزت مشكلة المُتأخِّرات في التسهيلات البنكية أوائل السبعينيَّات، واستمرت في الزيادة حتى وصلت لذروتها بقُرابَة ١٠٠٠ مليون دولار تقريبًا أواسط عام ١٩٧٧م.

ولم يمنع الأزمة وشيكة الانفجار سوى تدفُّق كبير من المعونات النقدية، أساسًا من هيئة الخليج لتنمية مصر، التي تضمُّ السعودية والكويت و"أبو ظبي" وقطر، والتي مَكَّنت السلطات المصرية من تسديد جميع المتأخرات، وتقليل اعتمادها على التسهيلات قصيرة الأَجَل في المستقبل بشكلٍ كبير.

لكن أدى الاستمرار في الاقتراض الخارجي بكثافة في الثمانينيَّات إلى خلق عبء ديون كبير، رغم حصول مصر على قروض أجنبية بشروط مُيسَّرة بشكل عام طوال الثمانينيَّات، فزاد متوسط استحقاق القروض المصرية خلالها على ٢٥ عامًا، أي أكثر من ضعف المتاح للمقترضين الرئيسيين في أمريكا اللاتينية، وبلغت فترات السماح عشرة أعوام في المتوسط، كما كان متوسط سعر الفائدة على هذه القروض أقل كثيرًا من المفروض على بلدان أخرى مقاربة لمصر في مستوى الدخل القومي للفرد.

ومع ذلك، ظل جزء كبير من اقتراض مصر الخارجي معتمدًا على شروط ائتمان المُورِّدين، وأدى ركود مكاسب الصادرات المصرية (خصوصًا مع انخفاض أسعار النفط) إلى صعوبة خدمة هذا الائتمان، ورغم تقديم الموردين قدرًا كبيرًا من الائتمان لمصر في النصف الأول من الثمانينيَّات، أصبح صافي المتحصلات (المتحصلات مخصومًا منها مدفوعات الاستهلاك) مساويًا للصفر تقريبًا؛ بحيث أصبح صافي التحويلات (المتحصلات مخصومًا منها مدفوعات الاستهلاك والفائدة معًا) لصالح الموردين أواسط الثمانينيَّات.

ووصلت الديون متوسطة وطويلة الأَجَل ذروتها ببلوغها ٤٢ مليار دولار تقريبًا عام ١٩٨٨م، ومع تضاعف الدَّيْن الخارجي قصير الأَجَل تقريبًا من ٤,٥ إلى ٨,٦ مليار دولار بين عامَيْ ١٩٨٨ و١٩٩٠م؛ استمر الدَّيْن الخارجي الإجمالي في الارتفاع حتى وصل إلى ٤٦,١ مليار دولار عام ١٩٩٠م المذكور.

ووفقًا لمعظم المقاييس شائعة الاستخدام، كانت المديونيَّة المصريَّة حتى عام ١٩٩١م من بين أعلى معدلات المديونية عالميًا، فبلغت نسبة الدَّيْن إلى الناتج القومي الإجمالي ما بين ١٠٠ و١٥٠% طوال الثمانينيَّات، ووصلت إلى ١٧٥% عام ١٩٨٨م؛ ما جعل مصر مُثقلةً بالديون بما تجاوز كثيرًا من الدول المَدِينة الأخرى الأكثر شهرةً، بما في ذلك جميع البلدان الرئيسة في أمريكا اللاتينية.

كما أدت خدمة الديون إلى مشاكل حادة في السيولة، حيث تجاوزت الديون المُستحقة (بما فيها المتأخرات) أكثر من ١٠٠% من مُتحصِّلات الحساب الجاري عام ١٩٨٦م؛ ما أعجز مصر عن خدمة ديونها ورَاكَم عليها متأخرات جديدة، وأضعف الجدارة الائتمانية للبلد؛ ففقدت القدرة على الوصول لأسواق رأس المال الدولية.

ونرى في الشكل (٨ -٥) مستحقات خدمة الديون والمدفوعة فعليًا، مقابل مكاسب البلد من النقد الأجنبي، بينما نرى في الجدول (٧ -٥) تطور الدَّيْن الإجمالي وخدمة الدَّيْن بالأرقام المطلقة، ويُبرز الجدول والرسم عددًا من النقاط بخصوص الديون الخارجية لمصر وخدمتها:

١- نما الدَّيْن الخارجي بمعدل ١٠,٢% سنويًا عبر مُجمل الفترة ١٩٧٠-٢٠٠٠م، لكن يخفي هذا الرقم الإجمالي مسارين مختلفين للنمو، فقد نما ذلك الدَّيْن الخارجي بوتيرة عالية بمتوسط ٢٢% سنويًا بين عامَيْ ١٩٧٠ و١٩٨٩م، فيما نما بالكاد بنسبة ١% سنويًا في الفترة التالية بين عامَيْ ١٩٩٠- ٢٠٠٠م؛ بسبب تطبيق اتفاقات إعادة جَدْولَة الديون والتزام مصر بتقليل القروض الجديدة، فقد كانت التسوية عامَيْ ١٩٨٦ و١٩٨٧م نتيجة اتفاقية إعادة جَدْولَة الديون عام ١٩٨٧م، كما يعكس الانخفاض في رصيد الديون من ٤٥٦٨٤ مليون دولار إلى ٣٣٠١٧ مليون دولار بين عامَيْ ١٩٨٩ و١٩٩٠م، أثر الإعفاءات وإعادة الجَدْولَة التي تم الانتهاء إليها في نادي باريس عام ١٩٩١م؛ وكذلك انخفاض رصيد الديون في السنوات التالية بسبب تطبيق المرحلتين: الثانية والثالثة من اتفاق نادي باريس كذلك.

٢- بدأت مصر تُراكِم متأخراتٍ على أصول وفائدة الديون طويلة الأَجَل منذ أوائل الثمانينيَّات، نتج معظمها عن أعمال مؤسسات القطاع العام صاحبة الحصة الأكبر في ائتمان المُورِّدين، فتراكمت متأخرات الأقساط والفوائد بسرعة حتى بلغت ٨,٧ مليار دولار عام ١٩٨٦م.

	الصادرات (فوب)	الورادات (سيف)	ميزان التجارة	صافي الخدمات	صافي التحويلات الرسمية	الحساب الجارى شاملًا التحويلات	صافي حركة رأس المال	الحساب الجاري (شاملًا التحويلات الرسمية) كنسبة من الناتج المحلي
1965	568	−952	−384	130	–	−254	186	−4.71
1966	598	−945	−348	172	13	−166	149	−2.92
1967	595	−950	−355	68	117	−173	116	−2.98
1968	664	−849	−185	−58	254	10	3	0.17
1969	735	−962	−227	−77	296	−8	−23	−0.12
1970	817	−1,191	−374	−88	308	−153	109	−2.18
1971	850	−1,244	−394	−92	279	−206	48	−2.77
1972	814	−1,286	−473	7	295	−171	145	−2.19
1973	1,003	−1,664	−661	7	731	77	−91	0.92
1974	1,674	−3,491	−1,817	186	1,305	−326	−210	−3.04
1975	1,569	−4,497	−2,928	449	1,079	−1,401	649	−11.28
1976	1,612	−4,214	−2,602	1,084	712	−806	526	−5.41
1977	2,042	−4,715	−2,673	1,460	445	−768	639	−3.98
1978	2,170	−5,300	−3,129	2,032	346	−751	373	−3.42
1979	2,951	−6,987	−4,036	2,558	89	−1,389	1,496	−7.77
1981	4,299	−9,201	−4,902	3,108	63	−1,731	1,589	−7.21
1982	4,144	−8,978	−4,834	2,211	51	−2,572	2,329	−8.87
1983	3,555	−9,153	−5,598	3,366	791	−1,441	2,029	−4.07
1984	4,033	−10,738	−6,705	3,795	772	−2,138	1,757	−5.37
1985	3,883	−10,819	−6,936	3,281	947	−2,708	1,081	−5.83
1986	3,215	−9,527	−6,312	2,306	1,209	−2,797	1,953	−5.43
1987	2,585	−7,952	−5,367	3,388	974	−1,005	−525	−1.55
1988	3,098	−9,838	−6,740	4,055	698	−1,987	121	−2.55
1989	2,820	−10,285	−7,465	4,203	756	−2,506	786	−4.20
1990	3,144	−11,441	−8,297	4,609	1,094	−2,594	1,383	−6.57
1991	3,887	−11,425	−7,538	4,291	4,842	1,596	398	5.39
1992	3,634	−10,054	−6,420	8,738	1,352	3,669	2,271	10.37
1993	3,417	−10,728	−7,312	7,602	1,902	2,193	1,828	5.64
1994	3,065	−10,716	−7,651	7,058	829	236	1,494	0.55
1995	4,957	−12,811	−7,854	7,321	919	386	1,285	0.64
1996	4,609	−14,107	−9,498	8,590	724	−185	−252	−0.27
1997	5,345	−15,565	−10,220	9,449	890	119	885	0.16
1998	5,129	−16,899	−11,770	8,409	882	−2,479	−1,115	−2.99
1999	4,445	−16,969	−12,524	9,719	1,097	−1,709	−409	−1.92
2000	6,388	−17,861	−11,293	9,371	932	−1,171	−1,854	−1.28

جدول (٦ - ٥): ميزان المدفوعات خلال الفترة ١٩٦٥ - ٢٠٠٠م (بملايين الدولارات والنسب المئوية).

Source: CBE; World Bank (1978: vol. 6); IMF International Financial Statistics; Ikram (1980).

ملاحظات:

١- يتضمن صافي رأس المال مُخصَّصات حقوق السَّحْب الخاصة والاستثمار الأجنبي المباشر والخطأ والسهو وعناصر الموازنة وتحويلات العاملين المُتضمَّنة في حساب الخدمات (صافي).

٢- كان يُموَّل الميزان الكلي بتحرُّكات الأصول والالتزامات في حسابات البنك المركزي والبنوك التجارية، وبتراكم المتأخرات.

٣- ترجع الاختلافات الطفيفة بين الأرقام في هذا الجدول والجدول رقم (١- ٥) للاختلافات في الأرقام الإجمالية المُستخلصة من مصادر مختلفة.

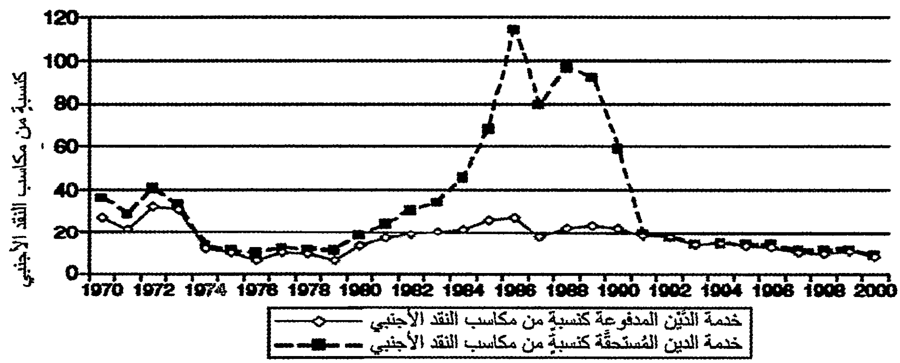
السنة	الديون القائمة			خدمة الدَّيْن (بما فيها المتأخرات)	خدمة الدَّيْن المُستحقة كنسبة من صادرات السلع والخدمات	خدمة الدَّيْن المدفوعة كنسبة من صادرات السلع والخدمات
	طويلة الأَجَل	قصيرة الأَجَل	الإجمالي			
١٩٧٠	١٤٠٠,٤	٤٠١,٢	١٨٠١,٦	٣٥٦,٦	٣٦,٠	٢٧,٣
١٩٧١	١٥٧٠,٤	٤٧٨,٧	٢٠٤٩,١	٢٩٤,٩	٢٨,٦	٢١,٨
١٩٧٢	١٤٧٦,٣	٤٧٦,٢	١٩٥٢,٤	٤٥٤,٩	٤٠,٦	٣٢,٥
١٩٧٣	١٤٦٥,٨	٥٢٥,٨	١٩٩١,٦	٤٦٦,٩	٣٢,٩	٣١,١
١٩٧٤	١٦١٤,٦	٥٩٤,٩	٢٢٠٩,٥	٣٤١,١	١٣,٥	١١,٩
١٩٧٥	٣٧١١,٣	١١٢٤,١	٤٨٣٥,٤	٣٢٧,٤	١١,١	١٠,٣
١٩٧٦	٤٨٣٦,٠	١٥٢١,٣	٦٣٥٧,٣	٣٩١,٧	٩,٤	٦,٤
١٩٧٧	٧٣٨٥,٣	٤٣٤٨,٢	١١٧٣٣,٥	٦٠٣,٧	١٢,٣	١٠,٢
١٩٧٨	٩٤٧١,٤	٣٣٨٦,٥	١٢٨٥٧,٨	٦٧٨,٥	١١,٣	٩,٧
١٩٧٩	١١١١٣,٩	٣٧٩٢,٠	١٤٩٠٥,٨	٨٦٤,٠	١٠,٦	٦,٤
١٩٨٠	١٥١٠٣,٦	٤٠٢٧,١	١٩١٣٠,٧	١٦٩١,٩	١٨,٤	١٣,٤
١٩٨١	١٨٤٣٧,٥	٣٦٤٠,١	٢٢٠٧٧,٦	٢١٩٣,٣	٢٤,١	١٧,٠
١٩٨٢	٢٢٢٦٣,١	٥٠٦٨,٨	٢٧٣٣١,٨	٢٦٩١,٨	٣٠,٣	١٩,٣
١٩٨٣	٢٥٠٣١,٤	٥٢٠٣,٦	٣٠٢٣٥,١	٣٥٦٣,٣	٣٤,٥	٢٠,١
١٩٨٤	٢٦٤١٩,٥	٥٧٨٣,٠	٣٢٢٠٢,٥	٥١٤٣,٦	٤٥,٤	٢١,٤
١٩٨٥	٢٩٩٤٠,٧	٦١٩٦,٦	٣٦١٣٧,٣	٧٣٩٣,٢	٦٧,٦	٢٥,٨
١٩٨٦	٣٢٧٧٢,٨	٧١٢٣,٦	٣٩٨٩٦,٤	١١٤٠٩,٨	١١٤,١	٢٧,٠
١٩٨٧	٣٧٧٨٥,٨	٦٣٦١,٦	٤٤١٤٧,٣	٧٤٠٢,٨	٧٩,٧	١٧,٩

١٩٨٨	٣٩٢٧٣,٠	٦٨٧٣,٩	٤٦١٤٦,٩	١٠٨٤٨,٧	٩٦,٦	٢٢,١
١٩٨٩	٣٧٧٩٠,٣	٧٨٩٣,٤	٤٥٦٨٣,٧	١١٤٦٦,٢	٩١,٩	٢٣,٥
١٩٩٠	٢٨٥٦٣,٢	٤٤٥٣,٣	٣٣٠١٦,٥	٨٠٥٦,٥	٥٨,٩	٢٢,٥
١٩٩١	٢٩٥٠٩,١	٣١٢١,٧	٣٢٦٣٠,٩	٢٧١٩,٤	١٩,٥	١٨,٧
١٩٩٢	٢٨٦١١,٧	٢٥١٧,٧	٣١١٢٩,٣	٢٧٠١,٨	١٧,٩	١٧,٨
١٩٩٣	٢٨٥٦٢,٨	٢٠٠٤,٦	٣٠٥٦٧,٤	٢٢٢١,٠	١٤,٠	١٣,٨
١٩٩٤	٣٠٤٤٦,١	١٩٣٢,٦	٣٢٣٧٨,٧	٢٢٤٤,٥	١٤,٧	١٤,٦
١٩٩٥	٣٠٩٦٤,٦	٢٣٧٢,٢	٣٣٣٣٦,٨	٢٥٢٩,٦	١٤,٢	١٣,٤
١٩٩٦	٢٩٠١٧,٧	٢٣٤٨,٠	٣١٣٦٥,٦	٢٤٧٧,٧	١٣,٧	١٢,٩
١٩٩٧	٢٦٩٣٥,٠	٢٩٩٢,٦	٢٩٩٢٧,٥	٢١٤٣,١	١٠,٨	١٠,٠
١٩٩٨	٢٨٠٠٦,٢	٤٢٦١,٧	٣٢٢٦٧,٩	٢٠٤٦,٢	١٠,٦	٩,٨
١٩٩٩	٢٦٥٠٧,٨	٤٢٩٤,٠	٣٠٨٠١,٨	٢٢٥٢,٣	١١,٧	١١,٠
٢٠٠٠	٢٤٨٥٢,٢	٤١٠٤,٥	٢٨٩٥٦,٦	١٩٥٩,١	٩,١	٨,٤

جدول (٧ ـ ٥): الديون الخارجية وخدماتها خلال الفترة ١٩٧٠- ٢٠٠٠م (بملايين الدولارات والنسب المئوية).

Source: World Bank Debtor Reporting System.

ملاحظة: تشمل الديون طويلة الأَجَل صفقات صندوق النقد الدولي.



شكل (٨ ـ ٥): خدمات الديون المُستحقة والمدفوعة كنسب من مكاسب النقد الأجنبي خلال الفترة ١٩٧٠- ٢٠٠٠م.

(source: World Bank Debtor Reporting System).

٣- أثار ارتفاع رصيد الديون قلق صُنَّاع السياسات، لكن كان الأكثر إثارةً للقلق هو ارتفاع مدفوعات خدمة الديون، التي ارتفع معدلها (أي خدمة الديون السنوية كنسبة من مكاسب النقد الأجنبي) بشكل سريع ومُطَّرد، ولا توجد قواعد راسخة لتحديد نقطتها الحرجة، لكن غالبًا ما حدد البنك الدولي نسبة استرشادية ٢٥٪، كنقطة يجب الانتباه عندها بشكل خاص، وبينما نما رصيد الديون بوتيرة أكثر ثباتًا (بأكثر قليلًا من ١٠٪ سنويًا خلال الفترة ١٩٧٠- ٢٠٠٠م)، تقلَّبت خدمتها بشكل كبير، ولم تتوافق هذه التقلُّبات مع وتيرة نمو مكاسب النقد الأجنبي؛ ما خلق مشاكل كبيرة في سدادها، فبلغ متوسط معدلها (المُستحقة والمتأخرات) ٣٢,٤٪ بمُعامِل تباين ٨٩,٨٪ خلال الفترة ١٩٧٠- ٢٠٠٠م، وشهدت الفترة الفرعية الأولى (١٩٧٠- ١٩٨٩م) معدل خدمة ديون ٤٠,٤٪ بمعامل تباين ٧٩,٧٪، فيما شهدت الثانية (١٩٩١- ٢٠٠٠م) بشكل منطقي مُتوقع، معدلًا أقلَّ بكثير بمتوسط ١٧,٧٪، لكن بمعامل تباين مشابه بلغ ١٠٠٪، ووصل معدل خدمة الديون ذروته عام ١٩٨٦م، عندما بلغت خدمة الديون وتصفية المتأخرات المتراكمة ١١٤٪ من كل مكاسب البلد من النقد الأجنبي؛ بحيث كان على البلد أن يدفع كل مكاسبه من النقد الأجنبي ويقترض فوقها، ليسدد فقط التزاماته من الديون، وذلك بعيدًا عن حاجته للاقتراض لسداد ثمن وارداته. وقد سعى البلد للحَدِّ من المبالغ المدفوعة فعليًا طيلة الفترة، فكان متوسط معدل خدمة الديون المدفوعة فعليًا ١٧,١٪ عبر مُجمل الفترة، وأعلى قليلًا بمتوسط ١٨,٩٪ للفترة الفرعية الأولى، وأقل إلى حَدٍّ ما بمتوسط ١٣,٩٪ للفترة الفرعية الثانية، كما أدى الخفض الكبير للمبالغ المدفوعة في الفترة الفرعية الأولى إلى خفض درجة التباين، فبلغ معامله للفترة ٤١,٨٪، فيما لم يكن لمعامل التباين الأكبر في الفترة الفرعية الثانية أهمية كبيرة؛ لأن المبالغ التي كان يتعيَّن دفعها كانت أقل بكثير.

٤- تم حل مشكلة الديون في الفترات الأحدث بالإعفاءات، وبفضل النتائج السياسية لمشاركة مصر في حرب الخليج، ومنذ ذلك الحين حدَّت الضوابط الجديدة من وتيرة الاقتراض الخارجي، فأدى اتفاق نادي باريس إلى خفض معدل خدمة الديون إلى ١٧,٩٪ في العام اللاحق عليه؛ كذا أدت الاتفاقية

مع قرار مصر تقليص الاقتراض الجديد إلى الانخفاض المُطَّرد له في الأعوام اللاحقة في المرحلتين: الثانية والثالثة، بحيث لا يتجاوز المبلغ المُسدَّد في عامه، واعتمدت مصر شروطًا صارمة (صيغت ضمن شروط المنَح) في القروض الجديدة لتقليل معدل خدمة الديون، ما ناقشناه في الفصل السابق.

لكن لماذا زاد الدَّيْن الخارجي المصري بلا انقطاع؟

تكمن الإجابة في تضافر أربعة عوامل لصنع هذا الاتجاه:

أولها: فشلت مصر في تنمية صادراتها الصناعية غير النفطية بسرعة؛ فلم تَستفِدْ من التَّوسُّع في التجارة الدولية،

ثانيها: اعتمد نمط نمو مصر على استراتيجيَّة استبدال الواردات بشكلٍ كبير، وهي استراتيجيَّة تميل، في الواقع، لإطالة أمد الاستيراد الكثيف؛ لأنه يتعيَّن على البلد أن يستورد لعدة سنوات السلع الرأسمالية اللازمة لإعداد تجهيزات استبدال الواردات؛ وكذلك بعض السلع النهائية، حتى تستطيع تلك التجهيزات الصناعية العمل بكامل طاقتها،

ثالثها: اضطرت مصر؛ خصوصًا بعد عام ١٩٧٣م، لاستيراد كميات كبيرة من التجهيزات لتجديد بنيتها التحتية التي كانت قد انهارت تقريبًا خلال سنوات الحرب،

رابعًا: أدى الازدياد السكاني السريع والمدى المحدود للتوسع الزراعي، إلى ازدياد الحاجة لاستيراد كميات كبيرة من المواد الغذائية والزراعية.

لكل هذه الأسباب، واجهت مصر فاتورة واردات متزايدة لم تغطِّها مكاسبها من النقد الأجنبي، حتى مع ما نالته من معونات خارجية، وظلَّت حالة الديون على تعقُّدها طوال معظم الفترة ١٩٦٥ - ١٩٩١م؛ ما تطلَّب إعادة جَدْولَة الديون عدة مرات (مما ذكرناه في بداية الفصل)، واندلعت عدة أزمات كبرى عامَيْ ١٩٨٧ و١٩٩١م، لتختلف تجربة مصر مع هاتين الأزمتين بشكل كبير.

لم تحدث أزمة ١٩٨٧م بسبب صدمة مفاجئة أو غير مُتوقعة، كما أن البنوك لم تفقد الثقة فجأةً وتتذكَّر الائتمانات قصيرة الأَجَل خاصتها، بل نتجت عن دورة من المديونية المتزايدة تدريجيًا (إذ ارتفع إجمالي الديون المُستحقة بقُرابَة ٥٠٪ بين عامَيْ ١٩٨٢ و١٩٨٧م)، وازدياد خدمة الديون (التي تضاعفت ثلاث

مرات بين العامين أنفسهما)، وعدم قدرة الاقتصاد على توليد ما يكفي من العملات الأجنبية، ولم تكن المشكلة فقط في اقتراض مصر أكثر من اللازم، بل كذلك في اضطرارها للاقتراض بشروط أكثر صعوبةً، فانخفضت حصة الديون المُيسَّرة (التي تتضمن مُكوِّن منحة بما لا يقلّ عن ٢٥%) إلى قُرابَة ثلث إجمالي الدَّيْن المصري بين عامَيْ ١٩٨٣ و١٩٩٠م، مقارنةً بمتوسط النصف تقريبًا بين عامَيْ ١٩٧٥- ١٩٨٢م.

وأدى الضغط المستمر على قدرة مصر على خدمة ديونها إلى إضعاف ثقة الدائنين الأجانب؛ خصوصًا الذين يقدمون ائتمانات الموردين، وهو ما خلق حلقة مفرغة خبيثة من إبطاء وتيرة المُتحصِّلات الجديدة، وتكثيف الضغط على موقف النقد الأجنبي؛ بحيث حُوِّل قدرٌ كبيرٌ منه للخارج لخدمة الديون القائمة، حتى إنه عام ١٩٧٩م، استنزفت خدمات الديون الأجنبية قُرابَة ٦٠% من إجمالي المُتحصِّلات من القروض الأجنبية الجديدة، ومع الارتفاع الحاد في مدفوعات خدمات الديون والتدهور المستمر في المُتحصِّلات من الاقتراض الخارجي؛ وصلت خدمة الدَّيْن عام ١٩٨٢م إلى ١٠٠% تقريبًا من إجمالي الاقتراض الجديد.

واستمر الوضع في التدهور، حتى انخفضت مُتحصِّلات القروض الجديدة - بالقيمة الإسميَّة - إلى نصف ما وصلته تقريبًا إبَّان ذروتها قبل خمس سنوات، ولم تغطِّ القروض الجديدة حتى نصف المدفوعات الفعلية لخدمة الديون (والتي كانت هي نفسها أقل من ثلثَيْ خدمة الديون المُستحقة)؛ لتصبح مصر مُصدّرًا صافيًا لرأس المال المُقترض بحلول عام ١٩٨٧م.

ورغم اختمار الأزمة منذ وقت طويل، فقد تلقَّت دفعة قوية عامَيْ ١٩٨٦ و١٩٨٧م بالانخفاض الحاد في أسعار النفط، بهبوطها من ٢٦,٤ دولار للبرميل عام ١٩٨٥م، إلى النصف تقريبًا بقيمة ١٣,٥ دولار للبرميل عام ١٩٨٦م، ورغم ارتفاعها إلى حَدٍّ ما لاحقًا ببلوغها ١٧ دولارًا للبرميل عام ١٩٨٧م، فقد ظلَّت أقل من مستواها السابق عام ١٩٨٥م بنسبة ٣٥% تقريبًا؛ ما أدى إلى انخفاض إيرادات صادرات النفط عام ١٩٨٧م، إلى أقل من نصف مستواها عام ١٩٨٥م.

وهي الخسائر التي تفاقمت بانخفاض إيرادات السياحة بنسبة ٢٣% عام ١٩٨٦م (مُقارنةً بالعام السابق مباشرةً)؛ بسبب ما أثارته احتجاجات الأمن المركزي في فبراير من ذلك العام من مخاوف بين السيَّاح.

وهكذا كانت المُتحصِّلات الإجمالية من كل من النِّفْط والسياحة وتحويلات العاملين عامَيْ ١٩٨٦ و١٩٨٧م على التوالي، أقل بنسب ١٩ و٣٠% منها في عام ١٩٨٥م، كما انخفض إجمالي مكاسب النقد الأجنبي بنسبة ١٥% بين عامَيْ ١٩٨٥ و١٩٨٧م، لتتنامى في مقابل هذا الانخفاض في المُتحصِّلات فاتورة خدمة الديون، حيث أدى الوضع المتدهور للنقد الأجنبي لتراكم مُطَّرد لمتأخرات مستحقات الديون (الفوائد والأقساط)؛ ليصل الوضع إلى نقطة حرجة عام ١٩٨٦م، عندما دفعت مصر فعليًا كل التزاماتها المُستحقة، بما فيها المتأخرات المتراكمة، بما بلغ ١١٤% من مكاسبها من النقد الأجنبي من صادرات السلع والخدمات ذلك العام.

وفي مايو ١٩٨٧م، توصَّلت مصر إلى اتفاق إعادة جَدْوَلَة لديونها مع نادي باريس، حيث تمت إعادة جَدْوَلَة المتأخرات البالغة ٦,٩ مليار دولار، مع جميع مُستحقات الفوائد والأقساط على القروض العامة طويلة الأَجَل مُستحقة السداد في ٣٠ يونيه ١٩٨٨م، والتي بلغت ٤,٤ مليار دولار، كما وافق دائنو نادي باريس من حيث المبدأ، على الاجتماع مرَّةً أخرى مع السلطات المصرية للنظر في دفعات خدمة الديون المستحقة بعد يونيه ١٩٨٨م، إذا التزمت مصر بالشروط، والتي شملت الالتزام ببرنامج مع صندوق النقد الدولي والتوقيع على اتفاقات ثنائية مع دائني نادي باريس وفقًا لاتفاقيته، وتأمين اتفاقات ضمان موازية مع دائنين آخرين.

لكن لم تلتزم مصر بمعظم هذه الشروط، ولم تُعقد الجولة التالية من المفاوضات الناجحة سوى بعد مرور أربعة أعوام، حيث كانت التوقُّعات ببلوغ الأزمة ذروتها عام ١٩٩١م.

ولم يَفُت المراقبين وجود ارتباط بين العجز المستمر في موازنة مصر والعجز في ميزان مدفوعاتها، فذكر هانسُن (١٩٩١: ٢١٣)، تحديدًا، سياسات الموازنة والعُجُوزات الناتجة عنها باعتبارها "الأشرار" المسئولين عن المشكلات المستمرة بميزان المدفوعات، فما لم يتم علاج المشاكل الأساسية

بمواجهة عجز الموازنة (البالغ ١٧% من الناتج المحلي الإجمالي عام ١٩٩١م)، أو بزيادة مكاسب النقد الأجنبي؛ فلن تكون إعادة الجَدْولَة عام ١٩٨٧م سوى مُسكِّن مؤقت، لتصبح ترتيباتها مجرد وسيلة لشراء الوقت، دون علاج للمشاكل البنيوية التي تواجهها مصر، لكنه فقط حُسْن الحظ ما أنقذ مصر، بوقوع الأزمة الاقتصادية عام ١٩٩١م في وقت كان فيه المانحون متحمسين لتقديمِ حَلٍّ أكثر ديمومة؛ بسبب مشاركة مصر في حرب الخليج، وهكذا أبرمت مصر في ٢٥ مايو ١٩٩١م، اتفاقًا مع أعضاء نادي باريس لإعادة تنظيم وتخفيض ديونها لأعضاء النادي، بما وصل إلى ٥٠% من القيمة الحالية الصافية حينها.

وقد شملت ترتيبات الديون ثلاثة شروط تلتزم بها مصر:

- الاتفاق على برنامج مع صندوق النقد الدولي،
- الالتزام بشروط الاتفاقية في سداد المستحقات بين عامَيْ ١٩٩١ و١٩٩٤م،
- الحصول على شروط تخفيض ديون مماثلة من دائنين من خارج نادي باريس.

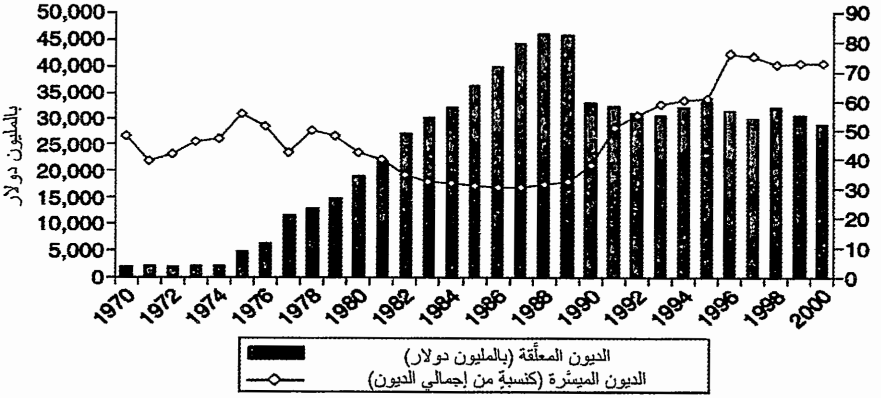
وقد اتخذت إعادة الهيكلة الخاصة بنادي باريس أشكالًا متنوعة (مثل الإعفاء من أصل الدَّيْن، وخفض معدلات الفائدة، وإعادة هيكلة المدفوعات)، اعتمادًا على تفضيلات الدائن والتزاماته القانونية، وقُدِّر إجمالي المبلغ الذي غطَّاه الاتفاق بمبلغ ٢٨ مليار دولار، منها سبعة مليارات دولار ديون تنازلت عنها الولايات المتحدة.

وجرى خفض الديون أو إعادة هيكلتها على ثلاث مراحل، كانت الأولى بخفض بنسبة ١٥% اعتبارًا من ١ يوليو ١٩٩١م، أما الثانية التي شملت كذلك خفضًا بنسبة ١٥%، فتقرر إجراؤها مع إتمام اتفاق الإصلاح الاقتصادي الثاني مع صندوق النقد الدولي في ٣١ ديسمبر ١٩٩٢م، لتدخل نطاق الفاعلية في أكتوبر ١٩٩٣م، بعد موافقة صندوق النقد الدولي على ترتيبات ممتدة لثلاثة أعوام، فيما تقرَّر تنفيذ المرحلة الثالثة بخفض بنسبة ٢٠% أخرى، في ١ يوليو ١٩٩٤م، بعد تقييم المرحلة الثانية وموافقة صندوق النقد، لتتم هذه المرحلة في النصف الثاني من عام ١٩٩٦م.

وقد زوَّدت هذه الإعفاءات غير المسبوقة، من المانحين الثنائيين ومن نادي باريس ١٩٩١م، مصرَ بفرصةٍ تاريخيةٍ لكسر قيود المديونيَّة الخارجيَّة، وكان لحُزْمَة تيسير نادي باريس أثر كبير على ميزان المدفوعات والتوازن المالي والتعافي من آثار الديون، فقدَّر البنك الدولي توفير مصر ما يقرب من ٢,٥% من ناتجها المحلي الإجمالي سنويًا بفضل اتفاق عام ١٩٩١م، ما كانت ستدفعه كخدمة ديون طوال الفترة ١٩٩٢- ١٩٩٦م، وبالطبع كان الأثر على ميزان المدفوعات والموازنة أكبر نسبيًّا.

كما استفادت مصر من مزايا الإعفاء والتيسير بخفض الاقتراض الخارجي الجديد طوال الفترة ١٩٩١- ٢٠٠٠م، فبلغ متوسط صافي اقتراضها الخارجي ٣٣٩ مليون دولار فقط سنويًا، ومع القيود المفروضة على القروض الجديدة، تجاوزت مُتحصِّلات مصر تسديداتها؛ ليصبح صافي اقتراضها الخارجي متوسط وطويل الأَجَل سلبيًا، كما سدَّدت أكثر مما أُستُحق عليها من ائتمانات الموردين بدءًا من عام ١٩٩٢م؛ فانخفض رصيد الدَّيْن غير المُسدَّد باطِّراد، وركَّزت الدولة بشكلٍ أكبر على تأمين تدفقات خارجية في شكل مِنَح وقروض مُيسَّرة؛ فزادت حصة الديون المُيسَّرة بشكلٍ كبيرٍ من قُرابَة ٣٧% من إجمالي الديون عام ١٩٩٠م، إلى قُرابَة ٧٣% منها عام ٢٠٠٠م.

وهكذا مَكَّنت توليفة ترتيبات الديون السخية والموقف المصري الأكثر تشددًا تجاه الاقتراض الخارجي الجديد من تخفيف ضغوط المديونية الخارجية، ويوضح الشكل (٩ ـ ٥) التطورات في إجماليات الديون الخارجية المصرية، ونسبة المُيسَّر منها.



شكل (٩ ـ ٥): إجمالي الدَّيْن (بملايين الدولارات) غير المُسدد، وحصة الديون المُيسَّرة (بالنسب المئوية) خلال الفترة ١٩٧٠- ٢٠٠٠م.

(source: World Bank Debtor Reporting System).

الفصل السادس

الماليَّة العامَّة

تتعلَّق السياسة المالية بالقرارات الخاصة بالإيرادات والنفقات وعمليات الدَّيْن الحكومي، وتنبع أهميتها في الاقتصاد المصري من الدور الهائل للحكومة في النظام الاقتصادي، فقد تغلغلت أنشطة الحكومة المالية والتنظيمية في كامل الاقتصاد طوال الفترة ١٩٦٠- ٢٠٠٠م، وانعكست سيطرة الدولة على النظام الاقتصادي في نسبة الناتج المحلي الإجمالي الناشئة عن القطاع العام، فزادت من قُرابَة ١٣% منه عام ١٩٥٢م، إلى ٤٠% منه تقريبًا عام ١٩٧٣م (عشيَّةَ تطبيق سياسات الانفتاح)، ووصلت إلى ٥٠% منه عام ١٩٨١م، قبل أن تهبط إلى ٣٤% عام ١٩٩٠م، وتستقر عند نسبة ٣٠% أواخر عام ٢٠٠٠م.

كما بلغ الإنفاق الحكومي قُرابَة ٦٠% من الناتج المحلي الإجمالي عام ١٩٨٢م، وكان لا يزال يمثل ٣٠% تقريبًا منه حتى في عام ٢٠٠٠م، وظلت تدخُّلات الحكومة في بعض القطاعات (خصوصًا الزراعة) شديدة الاتساع؛ لدرجة أنها سيطرت تقريبًا على مستوى الإنتاج واستهلاكه، حتى مع بقائها رسميًّا في أيدي منظمي القطاع الخاص.

وقد وصف الفصل الأول كيف زاد دور الحكومة في الاقتصاد؛ خصوصًا بعد عام ١٩٦١م، حيث قامت الحكومة بجهود كبيرة لتعبئة الموارد؛ لتتمكن من تحقيق أهدافها، فأُثيرت قضية إيرادات الحكومة الجارية، بما فيها مُتحصِّلات نظام الضمان الاجتماعي، وظلت مطروحةً بقوة على مائدة البحث أكثر مما كان في بلدان أخرى من ذات مستوى الدخل الفردي وبنية الاقتصاد ودرجة انفتاحه، حيث أدت الحاجة المتزايدة للنفقات لعدم كفاية مُدَّخرات القطاع العام، التي

هبطت من ٨% من الناتج المحلي الإجمالي عام ١٩٦٧م، إلى - ١١% منه عام ١٩٧٥م، رغم انتعاشها إلى قُرابَة ٣% منه عام ١٩٧٨م.

وكانت الأسباب الرئيسة لهذا التراجع هي الزيادة الكبيرة في مخصصات الدفاع بعد حرب ١٩٦٧م والنمو السريع للإعانات بعد عام ١٩٧٣م، ومع احتلال القطاع العام لدور مهيمن في الاقتصاد، أصبحت موازنة الحكومة والسياسة المالية إحدى أهم أدوات تخصيص الموارد والإدارة الاقتصادية، كما كان من الآثار الأخرى المترتبة على خضوع الاقتصاد للحكومة، فقدان السياسة النقدية لجزء كبير من دورها التقليدي؛ ما زاد من دور السياسة المالية تلقائيًا.

ويتكوَّن القطاع غير المالي من أربعة كيانات رئيسة، هي: الحكومة المركزية، وهيئات الحكومة المحلية والإقليمية، والمؤسسات العامة، وعدد من الكيانات خارج الموازنة، وتفصيلها كما يلي:

أ- تشمل الحكومة المركزية الإدارة المركزية وهيئات الخدمة العامة، وتتكون الإدارة المركزية من الرئاسة والوزارات والهيئة التشريعية، فيما تختلف هيئات الخدمة العامة عن الهيئات الاقتصادية العامة، من جهة كونها هيئات غير ربحية، مثل الجامعات ومعاهد البحوث والمستشفيات، كما تدخل عملياتها في الموازنة.

ب- تنقسم هيئات الحكومة المحلية والإقليمية إلى ٢٦ محافظة ومدينة الأقصر، ورغم أنها هيئات منفصلة إداريًا، فإنها تتمتع باستقلالية مالية محدودة جدًّا، فميزانيتها جزءٌ من الميزانية الحكومية الموحدة، ويتم اعتمادها من الهيئة التشريعية الوطنية كجزءٍ من موازنة الدولة، ورغم امتلاكها سلطة قضائية على بعض أنواع الضرائب والإيرادات غير الضريبية، فإنها تعتمد على تحويلات الحكومة المركزية في تمويل الجزء الأكبر من نفقاتها.

ج- تنقسم المؤسسات العامة إلى هيئات اقتصادية وشركات عامة، وتتكوَّن الهيئات الاقتصادية العامة من قُرابَة ٦٠ شركة بمِلكيَّة عامَّة كليًا، مثل الشركة المصرية العامة للبترول وهيئة قناة السويس والهيئة العامة للسلع التموينية وباقي المرافق العامة، وكانت تمثل قُرابَة ٢٣% من الناتج المحلي الإجمالي، و٣% من القوى العاملة عام ١٩٩٠م، ولا تدخل ميزانياتها التشغيلية في موازنة الحكومة، بل فقط التحويلات النقدية بينها وبين

الحكومة، مثل مدفوعات الضرائب والإعانات التي تدخل في الموازنة المُوحَّدة، وباستثناء ملحوظ لشركة البترول وقناة السويس، تعاني معظم الهيئات الاقتصادية الخسائر.

كذا تدخل النفقات الاستثمارية للهيئات الاقتصادية والتمويل المتعلق بها ضمن الموازنة الموحدة، وهو التمويل الذي يأتي من إيراداتها الخاصة (خاصَّةً الاستثمار ذاتي التمويل) والمعونات الاقتصادية الأجنبية المحولة من الحكومة، ومن قروض بنك الاستثمار القومي.

أما الشركات العامة، فهي مؤسسات عامَّة تعمل ضمن مجموعة متنوعة من أنشطة التصنيع والتنفيذ والخدمات، ولها وجود اقتصادي كبير، فبلغت القيمة المضافة الصافية بها، عشيَّةَ برنامج التكيُّف الهيكلي عام١٩٩٠م، الذي تقرر بموجبه خصخصة معظمها، ١٢% من الناتج المحلي الإجمالي، ووظَّفت أكثر من ٦% من القوى العاملة، كما بلغت التحويلات الضريبية والأرباح الناتجة عنها ١٤% من إيرادات الحكومة المركزية، لكن مع الخصخصة أُستُبعدت ميزانيَّات الاستثمار الخاصة بها من موازنة الحكومة.

د- تشمل الكيانات خارج الموازنة صناديق الضمان الاجتماعي وبنك الاستثمار القومي والصندوق الاجتماعي للتنمية، ولا تدخل أعمالهم في الموازنة الحكومية، حيث:

- يعتمد نظام الضمان الاجتماعي على صندوقين، الهيئة الوطنية للتأمينات والمعاشات، التي تغطي موظفي الحكومة، والهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية التي تغطي العاملين في القطاعين: العام والخاص والمزارعين والعاملين لحسابهم الخاص، وتُستثمر فوائضها النقدية لدى بنك الاستثمار القومي.
- تأسَّس بنك الاستثمار القومي عام ١٩٨٠م؛ ليكون مسئولًا عن تمويل المشاريع المُدرجَة ضمن برامج الاستثمار الحكومي، ويتم تمويله بشكلٍ أساسٍ من فوائض صناديق التمويل الاجتماعي؛ وكذلك من المدخرات البريدية وشهادات الاستثمار.
- تأسَّس الصندوق الاجتماعي للتنمية عام ١٩٩٢م؛ ليوفر شبكة أمان اجتماعي للعاملين الذي تأثروا ببرنامج الاستقرار عام ١٩٩١م، ولتطوير برامج التقليل من الفقر، ويتم تمويله أساسًا بالمعونات الخارجية.

التطوُّرات الإجمالية للمالية العامة المصرية:

حتى أواخر السبعينيَّات، وَسَم الماليةَ العامةَ المصريَّة عاملان رئيسان، هما:

أولًا: كانت مصر في حالة حرب لمدة ربع قرن منذ عام ١٩٤٨م؛ ما عنى نفقات دفاع كبيرة،

ثانيًا: بدء مصر تجربتها الضخمة لـ "الاشتراكية العربية"، مع اعتمادها الميثاق الوطني عام ١٩٦٢م، الذي كان هدفه الأساس مساواة أكبر في توزيع الدخل والقدرة على الاستهلاك من خلال إجراءات مالية؛ كذا زيادة الإنتاج؛ ما عنى مع سيطرة الحكومة على الاقتصاد، زيادة الاستثمار العام.

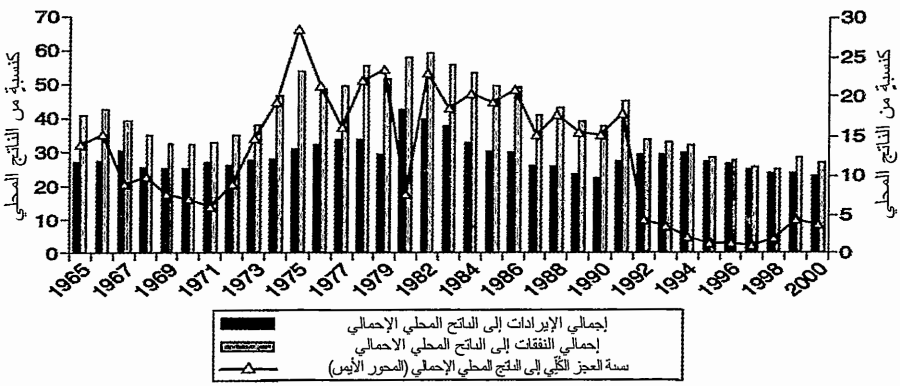
واختلفت الأهمية النسبية لهذين العاملين عبر الزمن، فقد بلغت نفقات الدفاع قُرابَة ٥% من الناتج المحلي الإجمالي بأسعار السوق عام ١٩٦٠م، ارتفعت إلى ١٦% منه بحلول عام ١٩٧٠م، ثم انخفضت مرَّةً أخرى إلى ٩% عام ١٩٧٨م، ومع تكاليف الدفاع والإدارة التي تستهلك كثيرًا من الإيرادات، كان على نفقات الاستثمار العام أن تتكيَّف بشكلٍ كبيرٍ مع الموارد المتاحة، ونستطيع ملاحظة أثر الإنفاق الدفاعي على عملية تخصيص الموارد من خلال التقلُّبات في معدل الاستثمار العام (الذي مثل قُرابَة ٨٠% من الاستثمار الكلي)، فقد بلغ معدل الاستثمار العام قُرابَة ١١% من الناتج المحلي الإجمالي عام ١٩٦٠م، ارتفع إلى ١٩% منه عام ١٩٦٤م، لينخفض إلى ١٢% عام ١٩٧٠م، ويرتفع لاحقًا إلى ٢٧% عام ١٩٧٨م.

وتحقيقًا لدرجة أكبر من العدالة، دعمت الحكومة كثيرًا من السلع التي اعتُبرت أساسية، وأصبحت إعانات دعم المعيشة هذه بندًا مُهمًّا في الموازنة بعد ارتفاع أسعار القمح العالمية عام ١٩٧٢م، فارتفع إجمالي الإعانات من أقل من ٢% من الناتج المحلي الإجمالي عام ١٩٧١م، إلى قُرابَة ٥% منه عام ١٩٧٣م، و١٠% عام ١٩٧٨م.

وبعدما نافست الاحتياجات الدفاعية الاستثمار على الموارد خلال الستينيَّات وأوائل السبعينيَّات، ظهرت حاجات جديدة بعد عام ١٩٧٣م، بحيث كان

تخصيص الموارد خلال مجمل الفترة ١٩٦٥- ٢٠٠٠م يشبه "القُبَّعة ثلاثية الزوايا" كما وصفه سيولي (١٩٧٦: ٢)، وهي زوايا الدفاع والاستثمار والرفاهية، والتي تغيَّرت إلى حَدٍّ ما في السنوات الأخيرة استجابةً للتَّغيُّرات في البيئة الدولية والتوجهات الجديدة في الاستراتيجيَّة الاقتصادية، وكان أهم هذه التَّغيُّرات هو الانخفاض في الأهمية النسبية للإنفاق الدفاعي بعد التسوية مع إسرائيل وخفض نفقات الاستثمار الحكومي، بعد التأكيد على دور القطاع الخاص في قيادة النمو، وتوجُّه قدرٍ متزايدٍ من الإنفاق إلى خدمة الديون والمدفوعات مقابل الإدارة، خاصَّةً الرواتب والمزايا.

وقد ظلت الموازنة تعاني العجزَ طوال الفترة ١٩٦٥- ٢٠٠٠م، والذي تجاوز أحيانًا ٢٥% من الناتج المحلي الإجمالي بأسعار السوق[1]، كما تذبذب كنسبة منه بشكلٍ كبيرٍ (بلغ قُرابَة ١٣%)، فتراوح ما بين ٢٨,٦% منه عام ١٩٧٦م، و١,٢% منه عام ١٩٩٥م، وخلال مجمل الفترة، بلغ متوسط الإيرادات الكلية ٢٨% من الناتج المحلي الإجمالي بأسعار السوق، ومتوسط النفقات الكلية ٤١% منه تقريبًا، لكن تحسَّن العجز الكلي بين عامَيْ ١٩٦٥ و٢٠٠٠م، وإن لم يكن بمسار مستقر، ويوضح الشكل (١ - ٦) تطور الإيرادات والنفقات الكلية والعجز الكلي في الموازنة.



شكل (١- ٦): الإيرادات والنفقات وعجز الموازنة خلال الفترة ١٩٦٥- ٢٠٠٠م

(source: MOF; World Bank LDB).

---

[1] يجب إجراء تصحيح مهم في هذه النقطة، فلم تُعامل أنشطة بنك الاستثمار القومي وصناديق الضمان الاجتماعي والمعاشات التقاعدية بشكل مُتَّسق في الموازنات، وهو التصحيح الذي يمكن أن يغير كثيرًا من التفاصيل في سنوات معينة.

وربما يفيد أكثر أن نقسّم الفترة لفترتين:

- الفترة الأولى ١٩٦٥- ١٩٩١م (قبل برنامج الاستقرار)، وسيطرت عليها ثلاث سمات: أولاها زيادة إجمالي الإنفاق الحكومي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، وثانيتها ارتفاع مستوى العجز الكلي في الموازنة، وثالثتها التقلُّبات الكبيرة في الإيرادات والنفقات.
- الفترة الثانية ١٩٩٢- ٢٠٠٠م، التي تميَّزت عن الفترة الأولى بالانخفاض الحاد في عجز الموازنة (رغم عدم وضوح المدى الدقيق لذلك الانخفاض)، وهو التغيُّر الذي نتج عن تنفيذ برنامج الاستقرار والتكيُّف الهيكلي الذي ناقشناه في الفصل الثالث.

وقد بلغ متوسط العجز الكلي ١٣٪ من الناتج المحلي الإجمالي لكامل الفترة، بمتوسط ١٦٪ خلال الفترة الجزئية الأولى، و٣٪ خلال الثانية، فكان إجمالي الإنفاق ٤١٪ من الناتج (٤٥٪ و٢٩٪ للفترتين الجزئيتين على التوالي)، مقابل إجمالي إيرادات ٢٨٪ من الناتج (٢٩٪ و٢٦٪ للفترتين الجزئيتين على التوالي) لكامل الفترة، ويعرض الجدول (١- ٦) موجزًا للعمليات المالية لسنوات مُختارة من الفترة، ويمثلها الشكل (١- ٦) بيانيًا.

وشهد عام ١٩٩١م عددًا من التطورات كبيرة الأثر على المالية العامة، فعلى صعيد الموازنة كثَّفت الحكومة جهودها للسيطرة على العجز المالي وتحسين هيكل الإيرادات، وضمَّنتها نفقات استثنائية لمرة واحدة (عادلت قُرابَة ٦٪ من الناتج) لإعادة رَسْملَة البنوك التجارية العامة، فضلًا عن ثلاثة تدابير لعبت دورًا مُهمًّا في صياغة النتائج المالية، وهي: الخفض الكبير لسعر الصرف، وتحرير أسعار الفائدة، وإعادة جَدْولَة الديون مع نادي باريس.

وقد أدى خفض سعر الصرف إلى زيادة إيرادات الهيئة العامة للبورصة وهيئة الأوراق المالية بالعملة المحلية؛ ما عزَّز المبالغ المُحوَّلة للموازنة، كما زادت قيمة الواردات بالعملة المحلية؛ فزادت مُتحصِّلات الرسوم الجمركية، فيما خفضت اتفاقية نادي باريس التزامات خدمات الديون على جانب النفقات؛ كذا تسارعت وتيرة تخفيضات الدعم، التي كانت قد بدأت عام ١٩٨٧م، وتعجَّلت عام ١٩٩١م، بإلغاء دعم الأسماك والشاي والأرز[١].

---

[١] ومع ذلك، بقيت إعانات كبيرة غير مباشرة، فمثلًا، أظهرت بعض التقديرات أنه حتى عام ١٩٩٨م، كان متوسط سعر الكهرباء ٨٠٪ من التكلفة الحدية طويلة الأجَل LRMC، فحصل المستهلكون السكنيون والتجاريون الصغار على دعم تبادلي cross - subsidy مع المستهلكين التجاريين الكبار، حيث دفعوا ٤١٪ من التكلفة الحَدِّية طويلة الأجل، بينما دفع الأخيرون ١٣٢٪ منها.

وكانت الحصيلة بموازنة ١٩٩٢م أفضل؛ لأنه كان أول عام يستفيد بالكامل من الإصلاحات، وقد ظل الإنفاق الكلي خاضعًا لرقابة أكثر صرامةً خلال الفترة ١٩٩٢- ٢٠٠٠م مما كان في الفترة السابقة، رغم التشكُّك بخصوص المدى الدقيق لانخفاضه بسبب ما يكتنف معاملة بعض البنود من غموض، ويبدو أنه يمكن تفسير معظم هذا الانخفاض بانخفاض النفقات الرأسمالية، فيما واصلت النفقات الجارية كنسبة من الناتج الزيادة؛ بسبب ارتفاع مدفوعات فوائد الدَّيْن المحلي ومدفوعات أجور الخدمة المدنية، حيث تم توظيف عمالة إضافية بين عامَيْ ١٩٩١ و٢٠٠٠م، لترتفع نسبة العمالة الحكومية ضمن القُوَى العاملة المدنيَّة من ٢٢,٧ إلى ٢٦,٩%.

وقد مُوِّل قُرابَة ١٢% من العجز من مصادر خارجية خلال الفترة ١٩٦٥- ٢٠٠٠م، فيما أتى الباقي من مصادر محلية، وإن كان الرقم يخفي في طيَّاته تقلُّبات كبيرة: فبين عامَيْ ١٩٦٥ و١٩٩١م (قبل برنامج الاستقرار)، غطَّى التمويل الخارجي ٢٢% من العجز في المتوسط، وتجاوز ١٥٠% منه في بعض السنوات، لكن في الفترة ١٩٩٢- ٢٠٠٠م، تغير نمط التمويل بشكلٍ كبير، بحيث غطَّى التمويل بمصادر محلية ١١٥% من العجز[1]، وأدى الاعتماد الكبير على التمويل المحلي للعجز إلى ارتفاع الدَّيْن العام المحلي، بحيث زاد من ٥٢ إلى ٦٠% من الناتج المحلي الإجمالي بين عامَيْ ١٩٩٠ و٢٠٠٠م (انظر الشكل (٢ - ٦)).

وكان المصدر الرئيس للتمويل المحلي هو النظام المصرفي، الذي موَّل قُرابَة ربع العجز عبر كامل الفترة (وثُلثه خلال الفترة ١٩٦٥- ١٩٩١م) ومثَّل قُرابَة ٤٠% من التمويل المحلي وصناديق الضمان الاجتماعي (انظر الشكل (٣ - ٦))، وكان لهذا التمويل المصرفي للعجز عواقبُ وخيمةٌ من جهة نمو المعروض النقدي والتضخم، فبلغ الأخير قُرابَة ١٠% في المتوسط سنويًا طوال الفترة ١٩٦٥- ٢٠٠٠م، وكان قريبًا من ١٧% سنويًا خلال الفترة ١٩٦٥- ١٩٩٠م؛ حيث أسهم نمو المعروض النقدي بمعدلٍ أسرع من نمو الطلب النقدي في زيادة معدل التضخم، الذي أثَّر بدوره على مستوى النفقات في الفترة المالية التالية؛ ما زرع بذورًا لمزيد من العجز، ومن هذا المنظور، أدى انخفاض التمويل المصرفي إلى ١٥% من التمويل المحلي خلال الفترة ١٩٩٢- ٢٠٠٠م، إلى تقوية الموقف الحكومي في مواجهة التضخم.

---

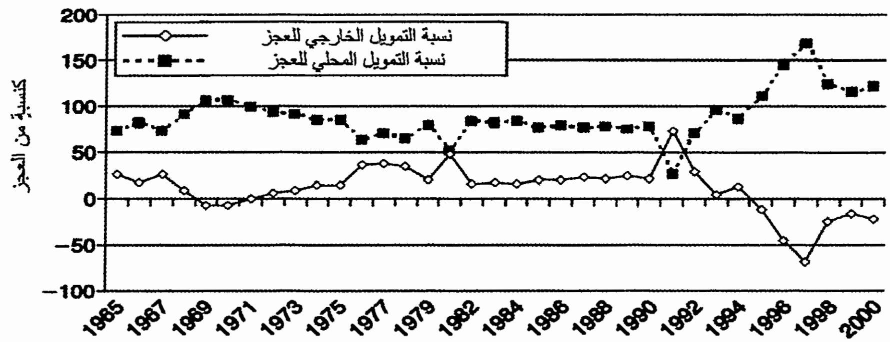
[1] يتمثل تفسير تجاوز التمويل لنسبة ١٠٠% في أن التمويل المحلي يجب أن يغطي التمويل الخارجي السلبي، أي استهلاك التمويل الخارجي الذي فاق متحصلاته.

	١٩٦٥	١٩٧٠	١٩٧٥	١٩٨١	١٩٨٥	١٩٩٠	١٩٩٥	٢٠٠٠
إجمالي الإيرادات	٥٩٨	٧٥٠	١٥٢٤	٧٣٦٣	١١٣١٢	٢١٨٧٦	٥٥٧١٩	٧٩٤١٦
الضرائب	٣١٧	٥٢٤	٩٤٨	٤٠١٥	٥٩٢٣	١١٧٤٢	٣٤٢٧٩	٥٢٢٠٠
الأرباح المُحوَّلة	٨٤	٤٠	١٥٤	١٦٦٧	١٩٤٤	٢٣٠٤	١٦٢٦٦	٢٩٣٧١
الإيرادات غير الضريبية	١١٣	٩٤	١٢٠	٣٤٥	٧٩٦	١٥٩٦	٢١٣٨	٣٩٧٠
الاستثمار ذاتي التمويل	٤٠	٣٦	٢١٠	٩٦٤	٢٠١٢	٤٨٢٩	٢٧٩٤	٧١٨٦
إجمالي النفقات	٩٠٦	٩٥٦	٢٦٢٨	٩٨٩٢	١٨٤٧٦	٣٦٣٩٣	٥٨٢٥٦	٩١٦٨٩
الإنفاق الجاري	٦١٢	٦٠٤	١٧٦٥	٦١٢٥	١١٩٠٠	٢٢٤٤٦	٤٧٦٣٢	٦٨٥٨٥
منه: الدعم	-	-	٦٢٢	٢١٦٦	٢٧٤٩	٤٦٥٩	٣٨١٨	٥٤٠١
الإنفاق الاستثماري	٢٩٤	٣٥٢	٨٦٣	٣٧٦٧	٦٥٤٤	١٤٢٥١	١١٢٩٩	٢٤٠٧٤
الزيادة في المتأخرات	-	-	-	٨٩٩	-	-	-	-
العجز الكلي	٣٠٨	٢٠٦	١٣٨٨	١٦٣٠	٧١٦٥	١٤٥١٧	٢٥٣٧	١٢٢٧٣
التمويل صافي								
التمويل الخارجي	٨١	١٥-	٢١٠	٦١٢	١٥٣٠	٣٢٤٨	٢٧٨-	٢٥٦٨-
التمويل المحلي	٢٢٧	٢٢١	١١٧٨	١٠١٨	٥٦٣٥	١١٢٦٩	٢٨١٥	١٤٨٤١
منه: التمويل من النظام المصرفي	٧٢	٨٠	٧٣١	٢٣٢-	٢٧٦٤	٧٦٩٦	١١١٧-	٦٥٦٦
العجز الكلي من الناتج المحلي الإجمالي (بأسعار السوق)	١٣,١٦	٦,٧٣	٢٨,٥٥	٩,٣٩	٢٢,٠٤	١٥,١٠	١,٢٤	٣,٦٤

جدول (١-٦): ملخص بالأداء المالى سنوات مختارة من الفترة ١٩٦٥ - ٢٠٠٠م (بالمليون جنيه بالأسعار الجارية).

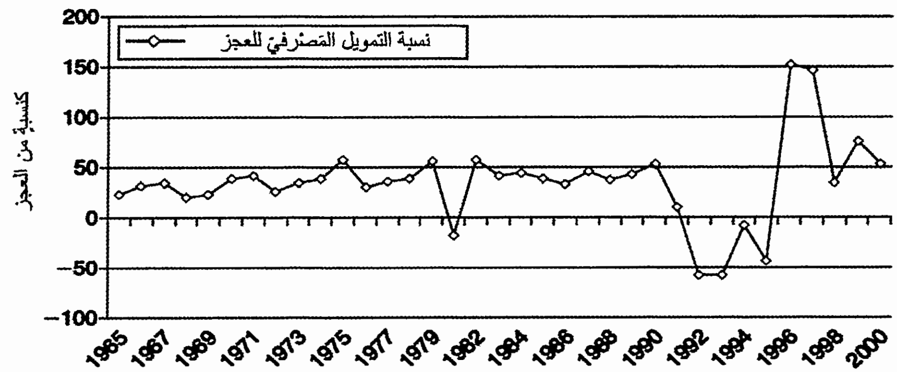
Source: Ikram (1980); World Bank LDB; IMF, Government Financial Statistics.

لقد نتج المستوى العالي للعجز وعدم الاستقرار في الموازنة عن قصورات هيكليَّة أساسيَّة، حيث كانت إيرادات الموازنة شديدة التأثر بالعوامل الخارجية، بينما استجابت نفقاتها بدرجة أكبر للتضخم المحلي؛ وبالتالي كانت الإيرادات والنفقات عُرْضة لتقلُّبات واسعة المدى، بشكلٍ لم يترك مساحة كبيرة لتقاطع مساريهما، فطوال الفترة ١٩٦٥- ٢٠٠٠م، بلغ معدل تباين الإيرادات كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي ١٥,٨%، في حين كان معدل تباين الإنفاق ٢٤,٧%؛ ما يعني تقلب الأخير بدرجة أكبر حول متوسطه، ومع ذلك، ذهب التباين في الاتجاه المعاكس أحيانًا، كما حدث مثلًا في الفترة ١٩٧٦- ١٩٨٦م، عندما بلغ مُعامِل تباين الإنفاق/ الناتج ١٠%، بينما بلغ للإيرادات/ الناتج قُرابَة ١٥%؛ وهكذا كان ذلك التقلب المتفاوت بين الإيرادات والنفقات سعةً وتوقيتًا، همًّا رئيسًا لصناع السياسات طوال الفترة ١٩٦٥- ٢٠٠٠م.



شكل (٢- ٦): التمويل الخارجي والمحلي للعجز المالي خلال الفترة ١٩٦٥- ٢٠٠٠م (كنسب من العجز).

(source: MOF; World Bank LDB).



شكل (٣ - ٦): التمويل المصرفي لعجز الموازنة خلال الفترة ١٩٦٥- ٢٠٠٠م (كنسبة من العجز).

(source: IMF, Government Finance Statistics; World Bank LDB).

وشملت المُؤثِّرات الخارجية على إيرادات الموازنة التقلُّبات في الأسعار الدولية للنفط (وبالتالي إيرادات الهيئة المصرية العامة للبترول)، ومستويات النشاط الاقتصادي في الدول الصناعية (وبالتالي في التجارة الدولية وأرباح قناة السويس)، ما يمكن في ضوئه تفسير التقلُّبات العالية في سلسلة الإيرادات خلال الفترة ١٩٧٦ـ ١٩٨٦م بسهولة، فقد شهدت هذه الفترة ارتفاعًا حادًا في عوائد النفط، حينما وصلت حقول النفط التي استردتها مصر بعد الحرب مع إسرائيل إلى حالة الإنتاج الكامل، واستفادت من ارتفاع أسعار النفط عام ١٩٧٣م؛ كذا شهدت الفترة ارتفاعًا آخر في هذه الأسعار عام ١٩٧٩م، ثم تباطُئًا في حركة الاقتصاد العالمي حتى نهاية عام ١٩٨١م، مع ما ترتَّب عليه من انخفاض أسعار النفط وحركة العبور من قناة السويس، ثم أخيرًا انخفاض حاد آخر في أسعار النفط عام ١٩٨٦م.

وبالمثل تأثر جانب النفقات بعوامل خارجية، كان أهمها أسعار القمح، التي نفذت تَغيُّراتها إلى الموازنة في شكل تَغيُّرات في فاتورة الدعم؛ لأن أسعار بيع السلع المدعومة كانت أكثر استقرارًا من أسعار شرائها، أما العامل الآخر المهم فكان استجابة الموازنة لمعدل التضخم المحلي، وبشكلٍ واضح أصبح الإنفاق الجاري رهينة عوامل دفع التكاليف؛ بسبب دعم السلع الاستهلاكيَّة واسع النطاق، والتوظيف المضمون في القطاع العام لجميع المواطنين الذين سُرِّحوا من الخدمة العسكرية والذين تخرَّجوا في الجامعات.

وبسبب إصرار الحكومة على حماية مستوى المعيشة؛ فرض معدل التضخم المحلي درجة كبيرة من الجمود على جانب الإنفاق في الموازنة؛ ما ضيَّق بشدة من نطاق قدرة الحكومة على المناورة، وقد أظهرت بعض الدراسات، مثل دراسة أحمد (١٩٨٤: ١٣ ـ ١٤)، أن أكثر من نصف الإنفاق الحكومي يمكن اعتباره "مُستقلًا"، بمعنى ضعف إمكانية التحكم فيه وشدة حساسيته للتضخم المحلي، كما عانت السيطرة على النفقات من التشرذم؛ لوجود جزء كبير من النفقات العامة (مثل نفقات بنك الاستثمار القومي) خارج رقابة وزارة المالية.

وقد عبَّرت هذه الاختلافات الهيكلية عن نفسها في صورة حركات مختلفة للغاية لجانبَي الموازنة.

مشاكل الإيرادات:

لم تكن جهود مصر في تعبئة الموارد سيئة مقارنةً بالبلدان الأخرى المقاربة في مستويات دخل الفرد وبنية الإنتاج وانفتاح الاقتصاد حتى أوائل الثمانينيَّات، فتُظهر البحوث المقارنة التي قام بها شيلياه (١٩٧١)، وتيت وزملاؤه (١٩٧٩) وأحمد (١٩٨٤) للأداء الضريبي في ٤٥ دولة نامية خلال الفترة ١٩٦٩-١٩٨٠م، احتلال مصر مراكز تتراوح ما بين الثالث والحادي عشر، ما عدا الفترة ١٩٧٢- ١٩٧٦م، عندما هبطت إلى المركز الثلاثين[1]، ومع ذلك استمرت النفقات بالنمو حتى بمعدل أسرع، فمثلت الإيرادات ٢٩% من الناتج، مقابل ٤١% منه للنفقات خلال الفترة ١٩٦٥- ٢٠٠٠م، حيث تجاوزت النفقات الإيرادات باستمرار، حتى قيل أن مشكلة مصر المالية تتمثل في "الكسب بالدرجة السيليزيَّة، والإنفاق بالفهرنهايت" (أي بفارق رقمي دائم - المترجم).

وقد سيطرت على تركيب الإيرادات الضرائب والأرباح المُحوَّلة من عدد قليل من المؤسسات العامة، كهيئة قناة السويس والشركة المصرية العامة للبترول، فيما كان دور المساهمين الآخرين في الإيرادات ثانويًا نسبيًّا (انظر الشكل (٤ - ٦))، كما ظلت الضرائب المباشرة، مثل رسوم الاستيراد وضرائب المبيعات، أكثر أهميةً من الضرائب المباشرة، مثل ضريبة الدخل[2]، وهذا ليس مُفاجئًا؛ فقد تطور النظام الضريبي بشكلٍ غير متناسق عبر السنوات، وبهدف تعبئة الإيرادات كهدفٍ رئيس، فيما جاءت اعتبارات العدالة والشفافية والكفاءة في الإدارة في المرتبة الثانية.

وقد تغيَّرت المساهمة النسبية للضرائب الفردية إلى الإيرادات الضريبية الإجمالية خلال الفترة ١٩٦٥- ٢٠٠٠م، لكن كانت السمة الأهم هي انخفاض

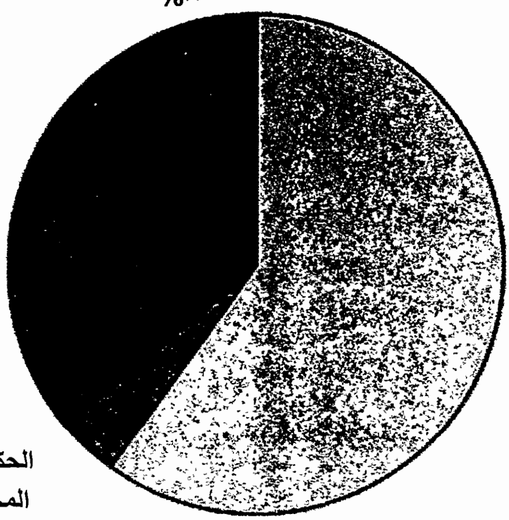
---

(١) لكن هنا نلاحظ قدرًا من الغموض، فلو كان المقصود هو قياس العبء الذي يتحمله المصريون، فقد يكون الرقم مُضللًا، فنسبة كبيرة من الضرائب هي مجرد تحويلات من شركة البترول المصرية وهيئة قناة السويس إلى الموازنة، حيث ولَّد الدخل أساسًا أجانب؛ وبالتالي هم من تحملوا عبء الضريبة الأساس.

(٢) تم تطبيق الضريبة العامة على الدخل عام ١٩٤٩م، وزيادة معدلها تدريجيًا حتى بلغت نسبة ٩٥% كأعلى نسبة لها عام ١٩٦٥م، لكن دون فاعلية كبيرة، فقد وجد سيولي (١٩٧٦: ٦٢) علاقة عكسية بين زيادة نسبة الضريبة وعوائدها.

حصة الضرائب على التجارة الدولية (الرسوم الجمركية على الواردات أساسًا)؛ بسبب الخفض التدريجي للتعريفات الجمركية، ورغم ما عناه ذلك من الحاجة لإيرادات إضافية من مصادر أخرى، فإنها دفعت الأمور باتجاه مزيدٍ من المنافسة الدولية ومساعدة البلاد على الاستفادة بشكلٍ أكبر من منافع التجارة.

ومع ذلك، ظل الهيكل العام للإيرادات الضريبية منحرفًا باتجاه الاعتماد على القطاع الخارجي (اعتمادًا على الرسوم الجمركية ورسوم الاستهلاك على الواردات والضرائب على هيئة البترول وقناة السويس)، وذلك حتى آخر خمسة أعوام من الفترة، حيث شكَّلت في المتوسط ٤٠% من إجمالي الإيرادات الضريبية، وبينما زادت مساهمة الضرائب على السلع والخدمات وضرائب الأرباح جزئيًا، ظلت حصة ضرائب الدخول الشخصية ثابتة تقريبًا.



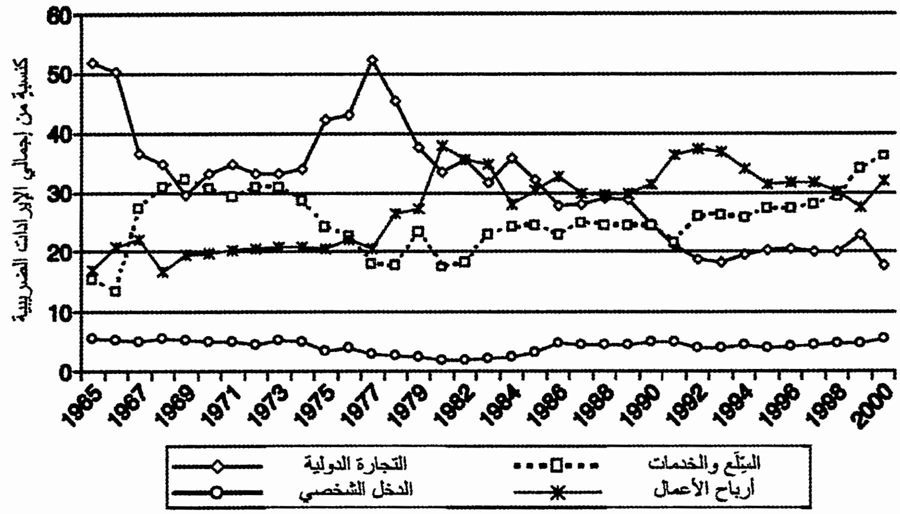
شكل (٤ - ٦): تكوين الإيرادات العامة خلال الفترة ١٩٦٥- ٢٠٠٠م (كنسب من الإجمالي).

(source: MOF; World Bank LDB).

وترجع التقلُّبات في المساهمة المالية للبترول وقناة السويس إلى عاملين مترابطين: التَّغيُّرات في أسعار النفط العالمية والنشاط الاقتصادي في الدول الصناعية، وهي تقلُّبات يمكن أن تكون مفاجئة تمامًا، فقد بلغت أسعار النفط الخام ذروتها عام ١٩٨١م بمستوى ٣٣,٦ دولار للبرميل (مُرجحًا بسعر وحصة كل حقل من حقول النفط المصرية في الصادرات) قبل أن تنهار إلى ١٤,٢٩ دولارًا للبرميل عام ١٩٨٧م، وتعكس هذه التَّغيُّرات بشكلٍ كبيرٍ التَّغيُّرات في ظروف الطلب الناتجة عن مستوى النشاط الاقتصادي في العالم الصناعي، الذي يؤثر كذلك بشكلٍ كبيرٍ على حركة النقل البحري؛ ومن ثَمَّ على الإيرادات من رسوم النقل، من خلال قناة السويس.

ويوضح الشكل (٥ - ٦) نمو المصادر الرئيسة للإيرادات الضريبية وتقلُّباتها، حيث جاءت معظم الإيرادات من مصدرين: الضرائب والأرباح المُحوَّلة من المؤسسات العامة، حيث تحتل هيئتا البترول وقناة السويس مكانة مُهمَّة، وقد بلغت الضرائب قُرابَة ٦٠% من إجمالي الإيرادات العامة بين عامَيْ ١٩٦٥ و٢٠٠٠م، فيما أسهمت الأرباح المُحوَّلة والتمويل الذاتي للاستثمار investment self - financing بنسبة ٢٨% منها.

وقد ظل النظام الضريبي غير مَرِن ولم يوفِّر كثيرًا من التلقائية في تعبئة الموارد، كما لو يولِ النظام اهتمامًا كافيًا لاعتبارات الكفاءة والعدالة، وظلت الضرائب على الدخل الشخصي محدودة الأهمية طوال الفترة: فكانت تمثل ٤,٧% من إجمالي الإيرادات الضريبية عام ١٩٧٤م، سنة إعلان الانفتاح، وانخفضت إلى ٤,٢% منه عام ٢٠٠٠م، وهو التراجع النسبي الناتج عن الزيادة السريعة في ضرائب أرباح الشركات (التي تعكس إيرادات النفط وقناة السويس بالأساس)، التي نَمَتْ بشكل أسرع لدرجة خفضها الحصص النسبية للضرائب الأخرى.



شكل (٥ ـ ٦): تطورات الضرائب الأساسية خلال الفترة ١٩٦٥- ٢٠٠٠م (كنِسَب من الإيرادات الضريبيَّة)

(source: MOF; World Bank LDB).

فكيف كانت فاعلية النظام الضريبي في زيادة الإيرادات؟

تعتمد الإجابة على فهم أن الإيرادات الضريبية تتغير عبر الزمن لسببين: (أ) التَّغيُّرات في العنصر الذي تُفرض عليه الضريبة، و(ب) التَّغيُّرات في معدل الضريبة أو قاعدتها أو مُموِّليها أو الجهود الإدارية لتحصيلها، وغالبًا ما تُسمى استجابة مجموعات الضرائب للمصدر الأول من التَّغيُّرات بالتغير "التلقائي"، ويُقاس بمرونة الضريبة، أما المصدر الثاني للتَّغيُّرات ، فيُعرف بالتغيُّر "التقديري"، وتشير الحساسية المرونة الضريبية Tax buoyancy لمدى التغير الكلي، تلقائي وتقديري، في الإيرادات الضريبية الناتجة عن التَّغيُّرات في المُتَغيِّرات الأساسية[١].

---

(١) يمكننا أن نكتب معادلة مرونة النظام الضريبي، اعتمادًا على ثيروول (٢٠٠٣: ٥١٦)، كما يلي:

(ΔT/T) / (ΔY/Y) = (ΔT/T) / (ΔB/B) * (ΔB/B) / (ΔY/Y)

وتشير المعادلة إلى أن المرونة الكلية للنظام الضريبي تعادل التغيُّر النسبي في إجمالي الإيرادات الضريبية (ΔT/T) إلى التغير النسبي في الدخل القومي (ΔT/T)، ما يساوي بشكل أكثر تفصيلًا مرونة الإيرادات الضريبية إلى القاعدة الضريبية ((ΔT/T) / (ΔB/B)) مضروبةً في مرونة القاعدة الضريبية إلى الدخل القومي ((ΔB/B) / (ΔY/Y)).

وتظهر بالجدول (٢ - ٦) تقديرات مرونة الإيرادات الإجمالية والإيرادات الضريبية وبعض الأنواع الرئيسة من الضرائب ومصادر الإيرادات الأخرى، وكما هو الحال مع جميع التقديرات المستندة لأرقام الحسابات القومية على مدى فترات زمنية طويلة، يجب أخذ الأرقام كمُؤشِّرات تقريبيَّة، لا كأرقام دقيقة، والتي مع ذلك تؤكد فكرة راسخة، هي توسُّع إجمالي الإيرادات بمعدل أبطأ من معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الإسمي طوال الفترة ١٩٦٥- ٢٠٠٠م؛ وكذلك فعل إجمالي الإيرادات الضريبية، أما إيرادات الرسوم الجمركية فنَمَت بمعدل أقل سرعةً من معدل نمو قيمة الواراردت، وبما أن ضرائب السلع والخدمات تُطبق في أغلبيتها الساحقة على العناصر غير الزراعية، فقد أُخذ الناتج المحلي الإجمالي غير الزراعي كمتغير مُحدِّد؛ وأظهرت النتيجة استجابةً بطيئة بشكل ملحوظ، كما أظهرت مقارنة الضرائب على الدخول الشخصية وأرباح الأعمال بالناتج المحلي الإجمالي غير الزراعي، أنها ذات مرونة محدودة مشابهة للسبب نفسه، بل إننا لو استبعدنا الضرائب من هيئة البترول وهيئة قناة السويس؛ لانخفضت مرونة الإيرادات الكلية إلى ٠,٧٥، ومرونة ضريبة الأرباح إلى ٠,٦٤.

وهكذا فالصورة العامة هي أن الإيرادات، خاصَّةً الناتجة عن الضرائب، لم تنمُ بنفس مستوى نمو المُتَغيِّرات المعتمدة عليها؛ ما يمكن عَزْوُه إلى الاستثناءات (بما فيها الإعفاءات الضريبية) وعدم الالتزام والتقديرات الجُزافيَّة (بدلًا من التقديرات المُحددة) وضعف الإدارة الضريبية التي قلَّلت المبالغ المُحصَّلة.

مصدر الإيراد	المتغير المحدد/ المستقل	المرونة
الإيرادات الإجمالية	الناتج المحلي الإجمالي	٠,٩٥
الضرائب الإجمالية	الناتج المحلي الإجمالي	٠,٩٦
الرسوم الجمركية	الواردات	٠,٩٤
السلع والخدمات	الناتج المحلي الإجمالي غير الزراعي	٠,٨١
الدخول الشخصية	الناتج المحلي الإجمالي غير الزراعي	٠,٧٨
أرباح الأعمال	الناتج المحلي الإجمالي غير الزراعي	٠,٨٢

جدول (٢ - ٦): مرونة مصادر الإيرادات الرئيسة خلال الفترة ١٩٦٥- ٢٠٠٠م.

Source: MOF; MOP.

فإذا كان هذا حال النظام الضريبي من جهة الإيرادات، فهل كان أكثر فاعليةً من جهة العدالة؟

إن مضمون مبدأ العدالة الضريبية هو أن يساهم الناس في تكلفة الإدارة الحكومية بما يتماشى مع قدراتهم على الدفع، وهو ما يُبرز اعتبارين، الأول: ما يُعرف أحيانًا بـ "المساواة الأفقيَّة"، التي تعني دفع الأشخاص ذوي القدرات المتساوية نفس المبالغ المالية، والثاني: ما يُعرف أحيانًا بـ "المساواة الرأسيَّة"، التي تعني أن يدفع الأشخاص ذوو القدرات الأكبر مبالغ أكبر[1].

وبالطبع، يتطلب تطبيق أيٍّ من القاعدتين مقياسًا شاملًا لـ "القدرة على الدفع"؛ الأمر الذي أثار بدوره نقاشًا كبيرًا حول مسائل من نوع تحديد أساس قياس القدرة على الدفع (هل يكون الدخل أم الإنفاق الكلي أم الاستهلاك أم الثروة؟)، وكيف ينبغي أخذ الإنفاق الترفيهي بالاعتبار وغيره، لكن استقر الأمر من الناحية العملية على استخدام الدخل السنوي كأكثر المؤشرات قبولًا للقدرة على الدفع.

وقد كان هيكل النظام الضريبي المصري تراجعيًا بشكلٍ كبيرٍ طوال الفترة ١٩٦٥- ٢٠٠٠م، فما بين ٥٠ و٦٠% من الإيرادات الضريبية جاء من الضرائب على السلع (الرسوم الجمركية وضرائب المبيعات)، وكان الهدف الرئيس للنظام هو زيادة الإيرادات، فلا توجد أدلة كافية على اهتمامه باعتبارات الحوافز والكفاءة والعدالة، ويظهر هيكل النظام الضريبي بالجدول (٤ - ٦) وبيانيًا بالشكل (٦ - ٦)، فنجد أنه في الفترة ١٩٦٥- ٢٠٠٠م، أسهمت الضرائب المباشرة (ضرائب الدخل الشخصي وضرائب أرباح الأعمال) بقُرابَة ٣٦% من الإيرادات الضريبية، فيما أسهمت الضرائب غير المباشرة بنسبة ٦٤% منها، وجاء الجزء الأكبر من الضرائب المباشرة من ضرائب أرباح الأعمال (حيث أسهمت هيئة قناة السويس وهيئة البترول بقُرابَة ٤٥% من إجماليِّها، وجاء الباقي من البنك المركزي والمؤسسات العامة والخاصة).

وهكذا قدمت تحويلات الأرباح قُرابَة ١٨% من إجمالي الإيرادات، جاء ثُلُثاها من هيئتَيْ قناة السويس والبترول مع البنك المركزي، فيما بلغت الضرائب على الدخل الشخصي من ٣ إلى ٥% فقط من إجمالي الإيرادات الضريبية.

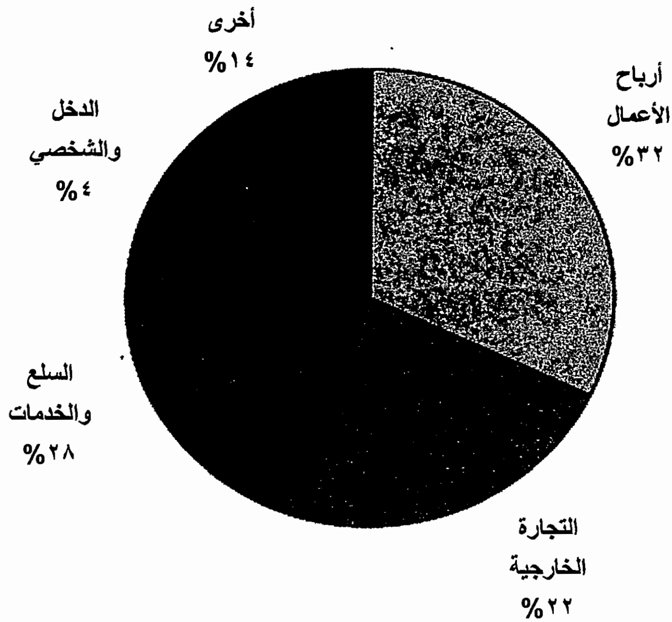
---

(1) For an extended discussion of these concepts see Musgrave (1959: 160 - 83).

ضرائب غير مباشرة	٦٤
على التجارة الخارجية	٢٢
على السلع والخدمات	٢٨
أخرى	١٤
ضرائب مباشرة	٣٦
على الدخول الشخصية	٤
على أرباح الأعمال	٣٢

جدول (٣ - ٦): هيكل الضرائب خلال الفترة ١٩٦٥- ٢٠٠٠م (كنسب من إجمالي الضرائب).

(Source: MOF; World Bank LDB; IMF, Government Finance Statistics).



شكل (٦ - ٦): هيكل الإيرادات الضريبية خلال الفترة ١٩٦٥- ٢٠٠٠م (كنسب من إجمالي الإيرادات الضريبية).

(source: MOF; World Bank LDB).

وبالطبع كان لهيمنة الضرائب غير المباشرة على الهيكل المالي آثارٌ سلبيةٌ من جهة العدالة، وإن لم يتم إجراء دراسة مُرْضيَة حتى الآن حول الآثار التوزيعية للنظام الضريبي المصري.

فيرى إلديل (١٩٨٢) أن النظام الضريبي، بما في ذلك إعانات المستهلكين (كضرائب سلبية) خفض معاملات چيني للدخل بعد الضرائب في عامَيْ ١٩٦٥ و١٩٧٥م، فكان في الأول ٠,٤٣١٣ قبل الضرائب، و٠,٤١٧٠ بعدها، وفي الثاني كانت الأرقام المقابلة ٠,٤٠٤٣ و٠,٣٧٩٢ على التوالي، ما يعني أن النظام الضريبي قد خفض تركُّز الدخل؛ أي كان له أثرٌ تقدميّ، ومع ذلك، تم التشكيك في منهجية ونتائج هذه الدراسة، فمثلًا رفض كلٌّ من أحمد (١٩٨٤: ٣٦) وهانسن (١٩٩١: ٢٢٥) صحة الفرضيات الأساسية؛ خاصَّةً ما يتعلق منها بتحويل الضرائب.

وكأدلَّة أخرى على ضعف فاعلية النظام الضريبي المصري من جهة تعزيز أهداف العدالة، أشار أحمد (١٩٨٤: ٣٦ - ٧) ودينا وجيوجال (١٩٩١: ١٧ - ١٨) إلى أن تحقيق العدالة الأفقية يستلزم اختلاف معدل حساب الضريبة وفقًا لمستويات الدخل بدلًا من مصادره، بينما تعتمد الضرائب على الدخل في مصر أساسًا على نظام تدرُّج يعتمد على مصدر الدخل: دخل "مُكتسَب" (من الأجور والرواتب) تُفرض عليه ضرائب بمعدلات أعلى من الدخل "غير المُكتسَب" (من أرباح الأسهم والسندات)، فيما تكاد الضرائب على المِلْكيَّة لا تُذكر، وذلك فضلًا عن الإعفاءات الضريبية الكبيرة لتحفيز الاستثمار، ويشير كل ذلك، بالإضافة إلى تفشِّي التهرُّب الضريبي بشكلٍ كبير، إلى تآكل القاعدة الضريبية لمجموعات دخل معينة.

أما مبدأ العدالة الرأسية فيدعمه فرض هيكل ضرائب تصاعُدي للنظام الضريبي، إلا أن الانخفاض الشديد لمجموعة ضرائب الدخل الشخصي (كانت راكدة عند متوسط ٤% من إجمالي الإيرادات الضريبية طوال الفترة ١٩٦٥-٢٠٠٠م)، يعني عمليًا معاناة النظام قصوراتٍ كبيرةً من جهة العدالة الرأسية أيضًا، وفي هذه الظروف خصوصًا، "يعتمد أثر الضريبة على واقعها، لا على مُستهدفاتها" على ما قال آل ماسجريف (1959: v).

وقد وَلَّدت الحكومة موارد مالية إضافية بأساليب لم تكن شفافة تمامًا، ولم يتوافق عبئُها بالضرورة مع دخل دافع الضريبة، كان اثنان من هذه المصادر "ضريبة التضخُّم" و"الضرائب الزراعية"، وكما قال كينز (١٩٢٣: ٥٢) فإن "ما يُؤخذ بطباعة النقود لا يختلف عما يُؤخذ كضريبة دخل أو رسوم على

البيرة"؛ فالتضخم يخفض القيمة الحقيقية للدين المحلي على القطاع العام، وهو الانخفاض الذي يعادل ضريبة؛ كونه كغيره من الضرائب، يخفض الدخل الحقيقي المُتاح للتصرف لدى القطاع الخاص، ويستطرد كينز (٣٧ : ١٩٢٣) قائلًا أنه "شكل من الضرائب لا يستطيع الجمهور تفاديه بسهولة، وحتى أضعف الحكومات يستطيع فرضه، عندما لا يستطيع فرض أي ضريبة أخرى"، كما أنه في النهاية المطاف، ضريبة لا يصوِّت عليها البرلمان ولا تتطلَّب أي إدارة لتكون مسئولة عنها.

وقد عانت الموازنة عجزًا كبيرًا طوال الفترة ١٩٦٥- ٢٠٠٠م، بلغ قُرابَة ١٧% من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة ١٩٦٥- ١٩٩٠م (قبل برنامج الاستقرار)، فيما بلغ ١٢,٥% من الناتج تقريبًا لكامل الفترة، ومُوِّل جزءٌ كبيرٌ منه (بلغ في المتوسط ٤,٧% من الناتج خلال الفترة ١٩٦٥- ٢٠٠٠م، وما يقرب من ٦% منه خلال الفترة ١٩٦٥- ١٩٩٠م) بالاقتراض من النظام المصرفي المحلي.

وبلغ معدل التضخم، كما انعكس في اتجاهات مؤشر أسعار المستهلك، نحو ١٠% سنويًا طوال فترة الـ ٣٥ عامًا كلها، وما يقرب من ١٤,٥% خلال الفترة ١٩٦٥- ١٩٩٠م، ما سمح للسلطات باللجوء الكثيف لضريبة التضخم، التي تعادل ما مسحه التضخم من القيمة الحقيقية لالتزاماتها الإسمية، أي القاعدة النقدية (التزامات البنك المركزي) والدَّيْن العام المحلي (التزامات وزارة المالية)[1].

---

[1] بالقيَم الحقيقية، يتم حساب رسوم السك R_s بالمعادلة ($R_s = \sigma M/P$)، حيث σ هو معدل نمو النقود، و M أرصدة النقود، و P مستوى الأسعار، ومن جهة أخرى تُحسب ضريبة التضخم Ri، بالمعادلة ($R_I = \pi M/P$)، حيث π معدل التضخم، وهي ليست إيرادًا تحصل عليه الحكومة مباشرةً في الفترة المعنية، بل خسارة رأسمالية يتكبَّدها مالكو النقود، ولا تتطابق مكاسب سَكّ النقود مع ضريبة التضخم إلا عندما تكون ($\sigma = \pi$)، أي عندما تحتفظ الأسر بقيم ثابتة من الأرصدة النقدية الحقيقية، وحيث أن ضريبة التضخم نتاج لمعدل التضخم والطلب على النقود الحقيقية كاملة السيولة (التي ينخفض الطلب عليها مع ارتفاع التضخم)؛ فإن ضريبة التضخم لها حد أقصى نظريًا، يتوقف على مرونة الطلب على النقود كاملة السيولة لسعر الفائدة (أي الطلب على القاعدة النقدية المكونة من الودائع بالعملات والودائع المصرفية لدى البنك المركزي المصري)، انظر مناقشة بورغيس وستيرن (١٩٩٣: ٧٦٨ - ٧٠).

وتعاني دراسات التضخم في مصر قصوراتِ مؤشر أسعار المستهلك، الذي يُستخدم بشكلٍ عام للتعبير عن التحرُّكات في المستوى العام للأسعار، وتتعلق المشكلات الأساسية في بناء هذا المؤشر بأوزان السلع المُكوِّنة له، تحديدًا ذات الأسعار الخاضعة للرقابة (والتي قد لا تكون مُتاحة بهذه الأسعار فعليًا)، وعدم التعديل المنتظم لسلَّة الاستهلاك (التي كانت مُثقلة بأنماط استهلاك متقادمة وفقًا لمؤشر أسعار لاسبيرز)، وجمع بيانات الأسعار على أساس جزئي فقط (فلعدة سنوات كان يتم المسح ربع السنوي لأسعار سَلَّة الاستهلاك لثلث السلة فقط)؛ كذا تبرز مشكلات أخرى عن ربط سلسلتين مختلفتين من مؤشرات الأسعار المحسوبة اعتمادًا على سنوات أساس مختلفة، وعن الصعوبات الأخرى الناتجة عن تَغيُّرات جودة السلع المُدرجَة في سَلَّة الاستهلاك عبر هذه الفترة الطويلة.

وفي ضوء هذه التعقيدات، يمكننا على سبيل التقريب تقسيم التضخم خلال الفترة ١٩٦٥- ٢٠٠٠م إلى أربع فترات بشكل عام:

- الفترة ١٩٦٥ - ١٩٧٣م: معدلات تضخم منخفضة بمتوسط قُرابَة ٥,٧% سنويًا،
- الفترة ١٩٧٤ - ١٩٨٦م: ازداد معدل التضخم ليصل إلى متوسط ١٢,٣% سنويًا،
- الفترة ١٩٨٧ - ١٩٩٢م: انفجر معدل التضخم ليصل إلى ٢٠,٢% سنويًا،
- الفترة ١٩٩٣ - ٢٠٠٠م: خفض برنامج الاستقرار معدل التضخم إلى قُرابَة ٦% سنويًا.

وتُظهر تحليلات مصادر التضخم، كما في دراسة صندوق النقد الدولي (١٩٩٨: ١٩ - ٢٣)، إلى مساهمات النقود بالمعنى الواسع M2، والنشاط الحقيقي، وسرعة التداول، أن الجزء الأكبر من معدل التضخم في مصر قد نتج عن النمو في النقود بالمعنى الواسع، والذي كان السبب الرئيس له هو نمو الائتمان للقطاع العام، الناتج عن العجز في الموازنة العامة، ومع ذلك، انخفض ذلك العجز بين عامَيْ ١٩٩٣ و ٢٠٠٠م؛ فانخفضت أهمية الائتمان للقطاع العام؛ ليصبح السبب الرئيس لزيادة المعروض النقدي هو طفرة الائتمان للقطاع الخاص.

أمـا السـبب التـالي فـي الأهميـة فكـان نمـو النـاتج الحقيقـي، وتتفـاوت أهميـة التَّغيُّرات في ذلك الناتج الحقيقي في تعويض الأثر التضخمي للنمو النقدي عبر الفترتين، فقد قدم نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي مساهمته الأكبر في أول فترتين من الفترات المذكورة آنفًا، وكانت أقل المساهمات في تَغيُّرات معدل التضخم طوال الفترة، من نصيب التَّغيُّرات في سرعة تداول النقود.

وفي نهاية المطاف بلغ متوسط إيرادات الحكومة من ضريبة التضخم طوال الفترة ١٩٧٥- ١٩٩١م (عندما بلغ معدل التضخم قُرابَة ١٨% سنويًا) أكثر من ٤% من الناتج المحلي الإجمالي، وكان أعلى كثيرًا في سنوات معينة، فبحسب دينا وجيوجال (١٩٩١: ١٠)، وصل إلى ١٠,٦% من الناتج عام ١٩٨٧م، مقابل ١٧% تقريبًا من ذلك الناتج لإجمالي الإيرادات الضريبية التقليدية في موازنة الحكومة المركزية في ذلك العام[1]، وكما هو مُتوقَّع، توالَى وقوع هذه الضريبة بشكلٍ كبيرٍ على القطاع العائلي وقطاع الأعمال الخاص، بل إنه بالمقارنة بدولٍ أخرى من المستوى التنموي ذاته، استطاعت مصر استخراج معدل ضريبة تضخم أعلى من غيرها، رغم أن معدل التضخم فيها كان أقل كثيرًا (بالقياسات الرسمية) من تلك البلدان، وهو ما يرجع إلى اتساع القاعدة التي تُفرض عليها الضريبة في مصر عن غيرها، فقد كانت نسبة النقود إلى الناتج المحلي الإجمالي في مصر أعلى بكثير منها في البلدان النامية الأخرى المقاربة لها تنمويًا طوال الفترة ١٩٦٥- ١٩٩١م[2].

وهكذا استفادت المالية العامة المصرية من التضخم طوال الفترة ١٩٦٥- ١٩٩٠م، وإن بدأت أهمية ضريبته في الانخفاض مع انخفاض معدلاته بعد تنفيذ برنامج الاستقرار، ولأنه أصبح من الصعب كذلك الحفاظ على القاعدة التي تُفرض عليها الضريبة؛ حيث لا يمكن فرضها سوى على قاعدة النقود المحلية، والتي كانت تتآكل باطِّراد مع زيادة معدل الدَّوْلَرة.

وكنتيجة لاستمرار التضخم؛ تدهورت معدلات الفائدة الحقيقية لتصبح سلبية، وتجاوزت الفوائد على الودائع بالعملات الأجنبية نظيرتها على ودائع العملة

---

(1) عرَّف جيوجال ودينا ضريبة التضخم بأنها التآكل في القيمة الحقيقية للأرصدة النقدية، وكذلك بالفارق بين معدل التضخم والمكافآت النسبية التي يحصل عليها فاعلو القطاع الخاص لقاء احتفاظهم بالودائع الآجلة والادِّخاريَّة.

(2) World Bank (1989: 188); IMF, International Financial Statistics (various issues).

المحلية، حتى وجد ديلامي ودينا (١٩٩١: ١٣) أنه بينما كان متوسط العائد الإسمي على الودائع بالعملة المحلية ١٠,٦%، كان مقابله على العملة الأجنبية (بما في ذلك انخفاض قيمة الجنيه مقابل الدولار) ٢٥,٦%، ومع ذلك استمر المُدَّخرون المصريون (أو اضطروا) في قبول أدوات الائتمان المصرية، وأساسًا الودائع المصرفية، بما تتضمنه من انخفاض للقيَم الحقيقية، وفي الواقع، كان مُقرِضُو البنوك (أو المودعون) يدفعون مقابل "ميزة" الإقراض!

والتفسير الأكثر منطقية لهذا السلوك، كما طرحه دينا وجيوجال (١٩٩١: ١٦ - ١٧)، هو معاناة المقرضين المصريين من "الوهم النقدي" في بداية الثمانينيَّات، والذي حتى عندما اضمحلَّ، لم يكن من السهل الوصول لأصول بديلة؛ لأن أكثر الاختيارات وضوحًا، وهو الاحتفاظ بودائع عملات أجنبية، كان مقتصرًا على التحويلات التي يمكن متابعتها من الحسابات البنكية في الخارج، ولم يكن من السهل لمالكي العملة المحلية تحويلها لعملة أجنبية.

لكن لم يكن لمثل هذا الوضع أن يستمر لأجَلٍ غير مُسمى، فكما أوضح زكي (٢٠٠١: ١٨٧٧)، كلما زاد استغلال مكاسب طباعة العملة؛ شجع ذلك على استبدال العملة الأجنبية بالعملة المحلية، واصفًا تلك العملية بأنها نوع من "الإصلاح النقدي المفروض بقوة السوق"، وفعلًا "تَدَوْلَرت" نسبة متزايدة من المعروض النقدي بمرور الوقت، حتى إنه بحلول عام ١٩٩٠م، كانت ٥٠% تقريبًا من النقود وأشباه النقود محفوظة في صورة عملة أجنبية.

وقد قلَّلت هذه التطورات من القاعدة النقدية لضريبة التضخم، وبفحص دينا وجيوجال (١٩٩١: ٢٠ - ٢) لأثر ضريبة التضخم التي دفعها القطاع العائلي على العدالة الضريبية، وجَدَا أن حجم الضريبة في الثمانينيَّات كان كبيرًا جدًّا، بحيث وصل إلى ٨,٣% من الناتج المحلي الإجمالي عام ١٩٨٧م، مقابل ٠,٥% من الناتج لضريبة الدخل الشخصي الرسمية المدفوعة فعلًا في ذلك العام، وخلصا إلى أن ضريبة التضخم كانت أكثر تراجُعيةً من ضرائب الدخل الأخرى؛ لأنها ضريبة ثابتة المعدل على الدخل دون أية خصومات أو إعفاءات؛ ما يجعلها أكثر تراجعية من ضرائب الدخل الأخرى ذات المعدلات التصاعُدية.

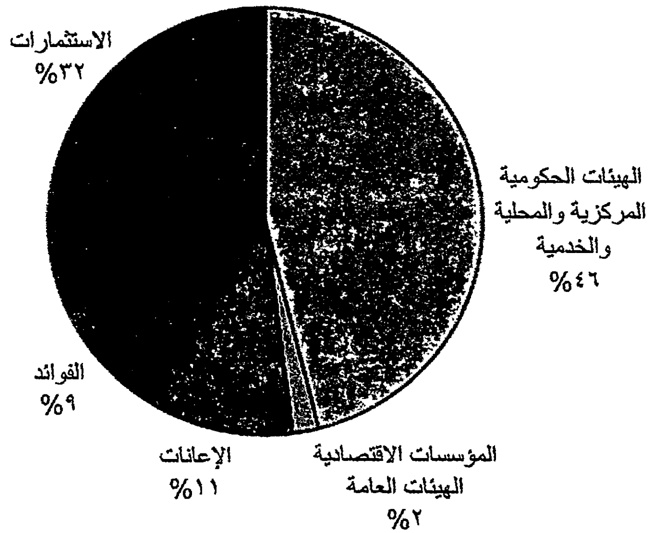
بل أكثر من ذلك، كما أضاف دينا وجيوجال، كان الأغنياء والعاملون بالخارج أكثر قدرةً على الاحتفاظ بأصول بالعملات الأجنبية؛ ولهذا فعلى الأرجح، دفعت مجموعات الدخل المنخفض والمتوسط نسبة كبيرة من ضريبة التضخم.

لقد عانت تعبئة الإيرادات الضريبية صعوباتٍ خاصةً خلال الفترة ١٩٦٥-٢٠٠٠م، وشكَّلت الزراعة أكبر قطاع مستقل لمعظم الفترة، لكن بسبب العدد الكبير جدًّا من الأشخاص المنخرطين فيه من ذوي مستويات التعليم المنخفضة جدًّا (في القراءة والكتابة والحساب)؛ كان فرض الضرائب المباشرة على القطاع غير فعال؛ ما جعل الشكل الرئيس للضرائب "المباشرة" على الدخل الزراعي يمر عبر شكلٍ وكيل، هو الضريبة على حيازات الأراضي، وكان العائد منها محدودًا جدًّا، يبلغ أقل من ١% من القيمة المضافة الزراعية، فتم استخلاص الموارد من الزراعة بوسائل غير مباشرة، كانت أساسًا الشراء الحكومي الإلزامي للمحاصيل من الفلاحين بأسعار تَحكُّميَّة أقل كثيرًا من الأسعار الدولية، وتحديد أنواع المحاصيل عبر المناطق؛ ما جعل جزءًا فقط من الضرائب الزراعية مُتاحًا للخزانة كإيرادات نقدية (بشكلٍ رئيسٍ الضرائب على أرباح صادرات القطن الخام)، وتحوَّل الجزء الأكبر لدعم للمُدخَلات الصناعية (كما في بيع القطن الخام لمصانع النسيج في القطاع العام بأقل من الأسعار العالمية) والسلع الاستهلاكيَّة النهائية.

مشاكل النفقات:

ظلَّت النفقات مرتفعة طوال الفترة ١٩٦٥- ٢٠٠٠م، حتى مثَّلت أحيانًا ٥٠% تقريبًا من الناتج المحلي الإجمالي، كما سيطرت عليها النفقات الجارية، التي بلغ متوسطها قُرابَة ٦٨% من إجمالي النفقات، وكانت في معظمها رواتب وتكاليف معونات لدعم المعيشة (انظر الشكل (٧ - ٦))، حيث استمرت الحكومة في توفيرٍ قدرٍ كبيرٍ من التوظيف: حتى شَكَّلت العمالة بالحكومة المركزية والهيئات المحلية وهيئات الخدمات العامة ما يقرب من ثلث القوة العاملة الكلية عام ٢٠٠٠م؛ لا غرابة أن بلغ الإنفاق على الأجور والرواتب ٢٣% من إجمالي الإنفاق خلال الفترة ١٩٦٥- ٢٠٠٠م، فيما انخفضت تكلفة دعم المعيشة عبر الفترة نفسها، حيث انخفض عدد البنود المدعومة من ثمانية

عشر إلى أربعة بنود فقط بين عامَيْ ١٩٧٧ و٢٠٠٠م، وبينما استحوذت تلك الإعانات على ١٨% من إجمالي الإنفاق خلال الفترة ١٩٦٥- ١٩٩٠م (ما قبل برنامج الاستقرار)، فإنها انخفضت إلى ٧% فقط منه في العقد التالي، ومثَّلت أكثر قليلًا من ١١% من ذلك الإجمالي عبر الخمسة والثلاثين عامًا كلها، علمًا بأنها بالطبع كانت أعلى بكثيرٍ في بعض السنوات، فبلغت مثلًا ٢٢% تقريبًا من إجمالي الإنفاق في الفترة ١٩٧٥- ١٩٨١م.

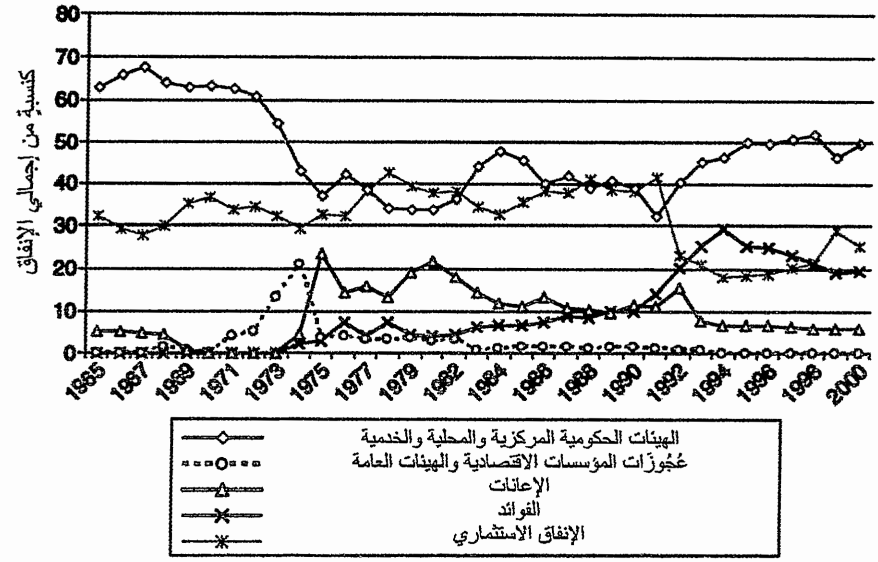


شكل (٧ - ٦): تركيب النفقات خلال الفترة ١٩٦٥- ٢٠٠٠م (كنسب من إجمالي الإنفاق)

(source: MOF; World Bank LDB).

وبلغ الإنفاق الاستثماري قُرابَة ٣٢% من إجمالي إنفاق الموازنة خلال الفترة ١٩٦٥- ٢٠٠٠م، لكن مع تطبيق برنامج الاستقرار منذ عام ١٩٩١م وضرورة استعادة التوازن في الحسابات المالية؛ تخلَّفت النفقات كثيرًا عن نمو الناتج المحلي الإجمالي، فانخفض إجمالي الإنفاق في الموازنة من ٣٨% من الناتج عام ١٩٩٠م، إلى ٢٩% منه عام ١٩٩٥م، ووقع الأثر الأساس لخفض النفقات على الاستثمار؛ فانخفض الإنفاق الاستثماري في الموازنة من ٣٩ إلى ١٩% من إجمالي الإنفاق بين عامَيْ ١٩٩٠ و١٩٩٥م، وإن تعافَى بعض الشيء لاحقًا، مع بقائه حتى عام ٢٠٠٠م، أقل بكثير (فقط ٢٦% من إجمالي الإنفاق) مما كان عليه في بداية العقد، وبينما عرض الشكل (٧ - ٦) تركيب

الإنفاق الإجمالي خلال الفترة ١٩٦٥- ٢٠٠٠م، يظهر الشكل (٨ - ٦) التقلُّبات السنوية له.



شكل (٨ - ٦): تطوُّر النفقات الحكومية خلال الفترة ١٩٦٥- ٢٠٠٠م (كنسب من الإنفاق).

(source: MOF; World Bank LDB).

وبالإضافة إلى الانخفاض في حصة الإنفاق الإجمالي على الاستثمار والإعانات، حدثت تَغيُّرات هيكلية أخرى على جانب المدفوعات في الموازنة بين عامَيْ ١٩٦٥ و٢٠٠٠م، فانخفضت تكاليف الإدارة كما تُظهر الأرقام الخاصة بالحكومة المركزية والهيئات المحلية والخدمية، عن مستوياتها في الستينيَّات، رغم أنها كانت لا تزال تستهلك ٥٠% من إجمالي الإنفاق عام ٢٠٠٠م، كما ارتفعت مدفوعات الفوائد على الديون الحكومية بشكلٍ حادّ، وفي التسعينيَّات كان قُرابَة ٧٠% منها يخص الدَّيْن المحلي، ما يعكس عاملين:

الأول: زيادة رصيد الدَّيْن المحلي بسرعة في الثمانينيَّات والتسعينيَّات لتمويل العجز في الموازنة في هذه السنوات، مقابل انخفاض رصيد الديون الخارجية ضمن ترتيبات أعوام ١٩٩١- ١٩٩٦م؛ ومن ثَمَّ ارتفاع حصة الدَّيْن المحلي من ٣٩ إلى ٧٠% من إجمالي الدَّيْن الحكومي بين عامَيْ ١٩٩٠ و٢٠٠٠م،

الثاني: أنه بينما تم التعاقد على جزء كبير من الدَّيْن الخارجي بشروط مُيسَّرة، أُجتُذب الدَّيْن المحلي بشروط أصعب بكثير.

وقد كانت النفقات العامة مرنةً بالنسبة إلى المُتَغيِّرات الأساسية، ويعرض الجدول (٤ - ٦) تقديرًا لمرونة المجموعات الرئيسة من النفقات.

الإنفاق	المُتغيِّر المُحدِّد/ المُستقل	المرونة
إجمالي الإنفاق	الناتج المحلي الإجمالي	٠,٩٩
الإنفاق الجاري	الناتج المحلي الإجمالي	٠,٩٩
الإنفاق الجاري (١٩٨٢- ٢٠٠٠م)	التضخُّم (مؤشر أسعار المستهلك)	١,٠٢
المركزي والإقليمي والمحلي	الناتج المحلي الإجمالي	٠,٩٨
الدعم	الناتج المحلي الإجمالي	٠,٩٤
الفوائد	الناتج المحلي الإجمالي	١,٠٧
الفوائد (١٩٨٢- ٢٠٠٠م)	التضخُّم (مؤشر أسعار المستهلك)	١,٠٨
الاستثمار	الناتج المحلي الإجمالي	٠,٩٨

جدول (٤ - ٦): مرونة النفقات الرئيسة خلال الفترة ١٩٦٥- ٢٠٠٠م.

Source: MOF; MOP; IMF, Government Finance Statistics.

ونرى أن بنود النفقات كافةً تقريبًا أظهرت مرونةً أكبر مما أظهرت بنود الإيرادات، والواقع أن الزيادة في النفقات تماشت تقريبًا مع الزيادة في الناتج المحلي الإجمالي.

ومن الضروري الإشارة بشكلٍ خاصٍ إلى الإنفاق على الفوائد، الذي أظهر مرونةً أكبر من الوحدة تجاه الناتج المحلي الإجمالي، كما أظهر الإنفاق الجاري ومدفوعات الفائدة مرونةً عالية تجاه التضخم، ويميل الارتفاع المستمر لقيَم مرونات النفقات إلى تأكيد الطابَع الهيكلي لمشاكل موازنة مصر العامة، ونشأتها عن استجابة النفقات لنمو الاقتصاد، بشكل أسرع من استجابة مصادر الإيرادات.

الاستدامة المالية:

لقد ركَّز التحليل حتى الآن على التوازن العام بالأساس، أي الفرق بين إجماليات الإيرادات والنفقات، وهو يقيس - إذا كان في حالة عجز - كم على

الحكومة أن تقترض لتغطية نفقاتها الإجمالية، ومع ذلك فربما توجد مقاييس أخرى بديلة أكثر ملاءَمةً للجوانب الأخرى من التحليل المالي العام، وهكذا فلدينا العجز الجاري current balance - الفارق بين النفقات والإيرادات الجارية - الذي يقدم تقديرًا لادخار الحكومة (أو إسرافها)، ولدينا أيضًا العجز الأوَّلي primary balance، الذي يمثل الفارق بين إجمالي إيرادات الحكومة وإجمالي نفقاتها، دون حساب مدفوعات الفائدة.

ويفيدنا مفهوم العجز الأوَّلي لسببين:

الأول: تعكس مدفوعات الفائدة عواقب السياسات المالية السابقة (أي تمثل تكاليف الديون المتراكمة لتمويل العجوزات الكلية السابقة)؛ وبالتالي يُمكننا استبعادها من حسابات الموازنة الأوَّلية من تبيان ما إذا كانت الحكومة قادرةً على تحمل تكاليف برامجها الحالية؛ فلو كان الرصيد الأساس صفرًا؛ فهذا يعني قدرة الحكومة على تحقيق إيرادات كافية لتغطية تكاليف مشترياتها من السلع والخدمات وبرامجها التحويلية، أما لو كان هناك عجز أوَّلي معتبر؛ فإن تكلفة المشتريات الحكومية والبرامج الاجتماعية الحالية ستكون أكبر مما تستطيع الإيرادات الحالية تغطيته،

الثاني: يُمَكِّننا العجز الأوَّلي من معالجة قضية استدامة السياسة المالية شديدة الأهمية(1)، فيعني وجود عجز أوَّلي تغطية الحكومة لنفقاتها فقط دون الفوائد، ما يحتِّم عليها الاقتراض لخدمة اقتراضها الماضي، وقد أظهر دومار (١٩٤٤) أن نسبة الدَّيْن/ الناتج القومي الإجمالي ستستقر في الأَجَل الطويل، إذا ساوى الفائض الأوَّلي (أي العجز الأولي السلبي) على الأقل حاصل ضرب نسبة الدَّيْن/ الناتج القومي الإجمالي مع الفارق بين معدل الفائدة ومعدل نمو الناتج القومي الإجمالي الإسمي، واستنادًا للادين ووالش (١٩٩٢: ١٠٢ - ٤) يمكن إعادة صياغة هذه الشروط بحيث يمكن التعبير عن العجز الأوَّلي الذي يوافق شروط الاستدامة بالمعادلة التالية:

$$- p = (r - g)\, d = 0$$

(1) This part follows Leddin and Walsh (1992: 102 - 4). I am indebted to Professor Walsh for clarifying some matters in correspondence.

حيث p هي نسبة العجز الأوَّلي إلى الناتج المحلي الإجمالي ((إجمالي الاقتراض - مدفوعات الفوائد)/ الناتج المحلي الإجمالي)، و r معدل الفائدة، و g معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الإسمي، و d نسبة الدَّيْن في بداية الفترة إلى الناتج المحلي الإجمالي.

ونجد عام ٢٠٠٠م، نسبة الدَّيْن إلى الناتج المحلي الإجمالي ٨٥,٠%، ومعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الإسمي قُرابَة ١١%، ومتوسط سعر الفائدة على الحكومة قُرابَة ٦,٩%، وبإدراج هذه الأرقام في المعادلة:

$$- p = - (6.9 - 11.0)\ 0.85 = 3.48$$

وهو ما يعني أنه مع معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي وسعر الفائدة المذكورين، يمكن أن يتحمَّل الاقتصاد المصري عجزًا أوَّليًا بقُرابَة ٣,٥% من الناتج مع نسبة دين/ ناتج مستقرة، أي أن عجزًا أوَّليًا أكبر من هذا سيرفع نسبة الدَّيْن/ الناتج، والعكس صحيح.

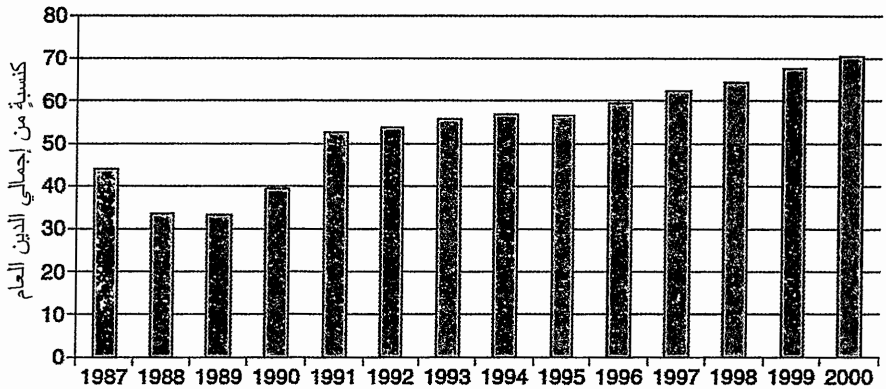
وتذكر التقارير أن الموازنة الأوَّليَّة عام ٢٠٠٠م، أظهرت فائضًا متواضعًا بنسبة ١,٦٤% من الناتج؛ ما يخفض نسبة الدَّيْن/ الناتج، وإن كان الانخفاض في نمو الناتج أو الارتفاع في سعر الفائدة على الأوراق المالية الحكومية أو أية صدمة للنظام (كخفض قيمة العملة)، سيزيد من قيمة رصيد الديون بالعملة المصرية، ما يمكن أن يغيِّر النتائج بشكل كبير، كما أنه بالنظر للمحاذير المرتبطة بالحسابات المالية، يجب تكرار التأكيد على أن الغرض من الحساب هو مجرد اقتراح منهج للتفكير في الاستدامة المالية.

إن الأرقام الحاسمة هنا هي معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الإسمي وسعر الفائدة، فلو كان الأول مثلًا، ٥% ؛ فستكون النتيجة:

$$p = - (6.9 - 5.0)\ 0.85 = - 1.62$$

وتعني إشارة السالب أن مصر ستُضطر لإدارة فائض أوَّلي (حيث عرَّفنا p بأنها العجز الأوَّلي)، بنسبة ١,٦٢% من الناتج المحلي الإجمالي لتثبيت نسبة الدَّيْن/ الناتج، ويعكس سعر الفائدة الفعلي المنخفض نسبيًّا وزن الدَّيْن الخارجي ضمن إجمالي الدَّيْن العام للبلد، ذلك الدَّيْن الخارجي ذي الشروط المُيسَّرة للغاية (خصوصًا بعد ترتيبات الديون خلال الفترة ١٩٩١- ١٩٩٦م)، وإن كان سعر الفائدة الإجمالي قد ارتفع رغم ذلك (فبلغ قُرابَة ٥,٥% عام ١٩٩١م)، بما

يعكس زيادة نسبة الدَّيْن المحلي ضمن إجمالي الدَّيْن العام (شكل (٩ - ٦))، تلك النسبة التي زادت بسرعة من قُرابَة ٤٠% من إجمالي الدَّيْن (بسعر فائدة فِعْلي ٨,٣%) عام ١٩٩١م، إلى أكثر من ٧٠% منه عام ٢٠٠٠م (بسعر فائدة فعلي ٨,٩%)، علمًا بأن الفارق بين سعرَي الفائدة بالقيَم الحقيقية كان أكبر من ذلك؛ كون التضخم عام ٢٠٠٠م كان أقل كثيرًا منه عام ١٩٩١م، بينما في المقابل انخفض سعر الفائدة الفعلي على الدَّيْن الخارجي، من ٣,٧ إلى ٢,٢% بين العامين أنفسهما.



شكل (٩ - ٦): الدَّيْن المحلي كنسبةٍ من إجمالي الدَّيْن العام خلال الفترة ١٩٨٧- ٢٠٠٠م.

(source: MOF; World Bank LDB).

لكن لا يُظهِر معيار الاستدامة المالية السابق سوى صورة جزئية فقط، حيث تتطلب أي مناقشة أكثر اكتمالًا للمسألة مراعاة مصادر المخاطر المالية المستقبلية وآثارها على نسبة الدَّيْن/ الناتج، فيمكن أن تنشأ المخاطر على استدامة التوازن المالي من عدد من المصادر، وأكثرها احتمالًا في حالة مصر هى: انخفاض معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي، والزيادة في أسعار الفائدة المحلية الحقيقية، وانخفاض قيمة العملة، وانخفاض الإيرادات المالية أو زيادة النفقات بالموازنة.

وقد قامت بعض المنظمات الدولية، كالبنك الدولي، بمحاكاة الأثر طويل الأَجَل لأيٍّ من المصادر السابقة على الموازنة، وحيث تعتمد النتائج التفصيلية على صحة الفرضيات؛ فسنكتفي بذكر بعض أهم الاستنتاجات باختصار.

بدا المتغير الأساس المتعلق بالاستدامة المالية والمخاطر المتعلقة بها هو نسبة الدَّيْن/ الناتج، فمن المُرجَّح أن تؤدي زيادة هذه النسبة لما بعد نقطة معينة إلى أزمة ثقة؛ بحيث يتعذَّر التمويل، ويتحتَّم نَقْدَنَةُ monetise العجز؛ وبالتالي توفير قوة دافعة للتضخم، وتتفاوت تلك النقطة الحرجة لنسبة الدَّيْن/ الناتج ما بين الدراسات، لكن يشيع استخدام نسبة ٦٠%، فهي السقف الذي حددته اتفاقية ماستريخت للديون الحكومية في منطقة اليورو.

ورغم انخفاض نسبة الدَّيْن/ الناتج في مصر بسرعة في التسعينيَّات، فقد ظلت عند نسبة ٨٥% تقريبًا حتى عام ٢٠٠٠م، وقد افترضت تجارب المحاكاة أن هذه النسبة يجب ألا تتفاقم؛ لسببٍ وجيه، هو ما ذكره صندوق النقد (٥٤ : ٢٠٠٣) من أن قُرابَة ٥٥% من التخلُّفات عن سداد الديون خلال الثلاثين عامًا الماضية، قد حدثت في بلدان بنسبة دين/ ناتج أقل من ٦٠%، وقُرابَة ٣٥% منها في بلدان ذات نسبة دين/ ناتج أقل من ٤٠% .

وقدَّرت المحاكاة أن الانخفاض المستمر في معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي بدءًا من عام ٢٠٠٠م، بمقدار نقطة مئوية، سيؤدي إلى زيادة نسبة الدَّيْن/ الناتج بما يقرب من ٥% عام ٢٠١٠م، بينما لو زاد معدل النمو لما بين ٦ و٧% خلال العقد ذاته (٢٠٠٠- ٢٠١٠م)، فستتحسَّن النسبة بقُرابَة ٦% بنهاية العقد.

كذا تلعب أسعار الفائدة المحلية دورًا مُهمًّا، فزيادتها بنسبة ٢%، تزيد نسبة الدَّيْن/ الناتج المذكورة بقُرابَة ٦%، وتسيء وضع نسبة عجز الموازنة/ الناتج الإجمالي بقُرابَة نقطة مئوية عام ٢٠١٠م، وبالمثل يؤدي خفض الجنيه لأثر مُهمّ، برفعه سعر الفائدة الخارجية الحقيقي؛ ومن ثَمَّ زيادة تكلفة خدمة الدَّيْن الخارجي، بحيث يؤدي خفضه بنسبة ٥%، وفقًا لنماذج المحاكاة، لإضافة ١٠ نقاط مئوية لنسبة الدَّيْن/ الناتج بحلول عام ٢٠١٠م، وجدير بالذكر أن الجنيه المصري قد انخفض بأكثر من ٣٠% بين عامَيْ ٢٠٠٠ و٢٠٠٣م فقط.

ومن المخاطر المالية الكبيرة كذلك على مصر، احتماليَّة انخفاض إيرادات الموازنة، وقد أبرز هذا الفصل بالفعل مدى اعتماد إيرادات مصر على المصادر الخارجية والتقلُّبات الكبيرة فيها، وهي الحقائق التي تؤكد هشاشة الموارد المالية لمصر.

وعلاوةً على ما سبق، قد تفقد الحكومة المصرية مصدرًا مُهمًّا للدخل، فمع دخولها اتفاقية التجارة الحرة مع الاتحاد الأوروبي، سيتم خفض التعريفات الجمركية على الواردات من أوروبا وصولًا لتصفيتها نهائيًا، وقد قدَّر ديڤاراچان وزملاؤه (١٩٩٩) الأثر المالي للإصلاح التجاري في ٦٠ دولة، متوصلًا لنتائج تشير إلى أن اتجاه وحجم الآثار المالية يعتمد على مرونة استبدال السلع الأجنبية والمحلية، والقدرة على التحوُّل بينها، وتشير تقديراتهم إلى أن هذه المرونة لا ترقَّى في معظم الحالات إلى الدرجة التي تجعل الإصلاح الجمركي ذاتي التمويل، وبالنسبة إلى مصر، لم تكن المرونة التقديرية سوى ١٠,٠ و ١١,٠ فقط، بما يدل على أن خفض معدلات التعريفات الجمركية سيؤدي إلى خفض الإيرادات المالية، وستفرض محاولة الحفاظ على التوازن المالي إيجاد مصادر أخرى تحل محل إيرادات التعريفات الجمركية الضائعة.

ووجدت عمليات المحاكاة التي قام بها البنك الدولي أن الخطر الرئيس على الاستدامة المالية هو الزيادات المحتملة في الإنفاق الحكومي، فزيادة بخمس نقاط مئوية في السنة في نسبة الإنفاق الحكومي/ الناتج الإجمالي، تضيف ما يقرب من ٥٠ نقطة مئوية إلى نسبة الدَّيْن/ الناتج، ونحو ١٠ نقاط مئوية إلى نسبة عجز الموازنة/ الناتج الإجمالي في عام ٢٠١٠م، كما أن زيادة سنوية بمقدار نقطة مئوية واحدة في نسبة الإنفاق الأوَّلي/ الناتج الإجمالي، ستضيف ١٠% و٢% إلى نسبة الدَّيْن/ الناتج ونسبة عجز الموازنة/ الناتج على التوالي، فوق المستويات المتوقعة لهما عام ٢٠١٠م، بفرض ثبات فرضيات النموذج.

وتشير النتائج السابقة من عمليات المحاكاة إلى أن الوضع المالي لا يزال ضعيفًا، رغم تحسُّنه كثيرًا بين عامَيْ ١٩٩٠ و٢٠٠٠م.

وتبقى قضيتان أخيرتان تستدعيان اليقظة:

الأولى: أظهرت المحاكاة أنه مع كبَر آثار التَّغيُّرات في كل عامل من العوامل المذكورة بما يكفي، فإن تضافر أكثر من عامل معًا في الوقت نفسه، تجعل الآثار أكبر بشكل غير تناسُبي[1]، ما يعرِّض الاستدامة المالية لمخاطر كبيرة، ولا تُعد التَّغيُّرات المتزامنة لعدة عوامل في حالة مصر أمرًا مُستبعدًا على الإطلاق.

---

[1] أي تصبح الآثار الكلية لمجموع العوامل متزامنةً ومتضافرةً معًا، أكبر من مجموع الآثار المُستقلة للعوامل نفسها معًا، لكن مُنفردة من دون تفاعل فيما بينها، أي تتجاوز المحصلة الفعلية للآثار مجرد الجمع الحسابي لها. (المترجم).

الثانية: يوجد تهديد مهم محتمل للاستدامة المالية يتمثل في الالتزامات الطارئة، والتي تُستبعد من الحسابات ولا يتوافر لها تمويل وفقًا للتقاليد المالية المصرية، فتمثل مخاطرَ كامنةً قد تحدث وقد لا تحدث، لكنها لو حدثت؛ فإنها تجبر الحكومة على زيادة اقتراضها؛ وبالتالي عبء ديونها..

وتوجد عدة مصادر للالتزامات الطارئة التي يمكن أن تؤثر على الموازنة المصرية، أهمها: خسائر المؤسسات العامة، ضمانات الحكومة لقروض المؤسسات العامة والهيئات الحكومية المحلية، خسائر ضمانات سعر الصرف، عمليات إنقاذ النظام المصرفي وإعادة رَسْمَلَته، زيادة مدفوعات الضمان الاجتماعي مع تَغيُّرات الهيكل الديموغرافي ومع الخصخصة والآثار الناتجة عنها على أصول صناديق المعاشات.

وتتأكَّد الآثار السلبية المحتملة لبعض هذه المخاطر إذا مددنا التحليل لما بعد عام ٢٠٠٠م، فيجد ألبا وزملاؤه (٢٠٠٤) في تحليلهم لنمو الدَّيْن العام إلى مُكوِّناته الهيكلية والدورية، أن العجز والدَّيْن المصريين مدفوعان بالعوامل الهيكلية أكثر من الدورية، وأن العجز المالي المُعدَّل دوريًا (أو المُتعادل دوريًا[١]) قد تقلب ما بين ٢,٨ و٣,٢% من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة ١٩٩٩- ٢٠٠٣م، رغم تقلُّب العجز الفعلي ما بين ٢,٨ و٦,٥% خلال الفترة نفسها؛ ما يعني بنظرهم أن على صناع السياسات ألا يتوقعوا "تجاوز" مشكلة الدَّيْن خلال انتعاشة دورة الأعمال القادمة، بل سيكون عليهم اتخاذ إجراءات محددة لتقليل العجز المالي الهيكلي، وتشمل القصورات الهيكلية في الحسابات المالية كُلًّا من انخفاض نسبة الإيرادات، وانخفاض نسبة النفقات الرأسمالية، وارتفاع نسبة النفقات الجارية، التي تسيطر عليها مدفوعات الأجور والفوائد.

لكن ينشأ الأثر الأكثر أهمية للعجز في الأَجَل الطويل عن انخفاض المدخرات العامة، وحيث يقضي الرأي الشائع بنمو الادخار الخاص بمعدل أقل من معدل انخفاض الادخار العام؛ فإن الادخار الإجمالي ينخفض[٢]؛ ومعه

---

(١) أي بفرض استبعاد آثار الدورات الاقتصادية على العجز المالي، سواءً إيجابية أم سلبية، فيصبح عجزًا متعادلًا دوريًا، مدفوعًا بعوامله الهيكلية وحدها. (المترجم).

(٢) كان لدى المستهلكين دخل متاح أكبر (لأنهم كانوا يدفعون ضرائب أقل مما كان يتحتَّم عليهم، لو لم يتم تمويل الإنفاق الحكومي جزئيًا بالاقتراض)؛ وبالتالي كانوا يستهلكون أكثر.

الاستثمار الإجمالي بطبيعة الحال، ويُضعف انخفاض الاستثمار المحلي رصيد رأس المال المحلي؛ ما يخفض بدوره الناتج والدخل؛ ليكون الأثر الرئيس طويل الأَجَل لاستمرار العجز المالي هو خفض الثروة الوطنية.

ومع ذلك، توجد رؤية أخرى، تُعرف بنظرية "التكافؤ الريكاردي" تقضي باستقلال الاستهلاك الخاص عن توقيت فرض الضرائب، فترى أن العائلات واعية بالكامل بحتمية سداد الدَّيْن الحكومي المتراكم لتمويل الإنفاق؛ وبأنه بالتالي لا يعدو كونه تأجيلًا للعبء الضريبي؛ فلا تزيد استهلاكها استجابةً لعجز الموازنة؛ لأنها تعي بحتمية مطالبتها بدفع ضرائب أعلى في المستقبل؛ فيتساوى لديها التمويل بالدَّيْن والتمويل بالضريبة، ولا يبقى مُهمًّا ما إذا كانت الحكومة ستموِّل نفقاتها من خلال الضرائب أم الاقتراض[١].

ولم تكن البحوث الإمبريقية لتأكيد أو دحض هذه النظرية حاسمة، ما يرجع - كما يشير إلمندوريف ومانكيو (١٩٩٩: ١٦٤٠ - ٥٩) - إلى أن الرؤية الريكاردية تعطي لبعض السياسات المالية أهمية، لا تعطيها للأخرى[٢]؛ ما يجعل قبول النظرية أو رفضها يعتمد بشكلٍ كبيرٍ على مدى القناعة بمصداقية الفروض القائمة عليها، ويلخصان (١٩٩٩: ١٦٥٩) الموقف الحالي للنقاش، بالقول بأن "معظم الاقتصاديين مُتشكِّكون في الفرضيات الضرورية لتأييد الرؤية الريكاردية للدين الحكومي"، وبالفعل، رفضت البحوث التي قام بها البنك الدولي (١٩٩٣a)، وهاك ومونتيل (١٩٨٧) صلاحية التكافؤ الريكاردي في سياق مصر.

وللتلخيص الموجز للنقاط الرئيسة في المجال المالي، نقول إن مصر قد حققت قدرًا من التقدم في الإصلاح الهيكلي؛ خصوصًا في جانب الإيرادات، فطبقت مثلًا الضريبة العامة على المبيعات عام ١٩٩١م، والضريبة العامة على

---

(١) للاطِّلاع على مراجعة متوازنة للمسائل النظرية والإمبريقية المتعلقة بالتكافؤ الريكاردي، انظر (١٩٩٩: ١٦٤٠ـ ٥٩).

(٢) قدم إلمندوريف ومانكيو (١٩٩٩: ١٦٤١) المثال التالي: "لو خفضت الحكومة الضرائب اليوم وتوقعت الأسر أن يُعوض الخفض الضريبي بخفض مستقبلي في المشتريات الحكومية؛ فسيرتفع الدخل الدائم للأسر؛ ما يحفِّز الاستهلاك ويقلل الادخار الوطني...، حيث سيغيِّر الخفض في المشتريات الحكومية المستقبلية الدخل الدائم للأسرة واستهلاكها؛ لأنه ينطوي على خفض ضرائب في وقتٍ ما، حتى لو لم يتم تغيير الضرائب الحالية".

الدخل عام ١٩٩٣م؛ كذا في إصلاح جانب النفقات، فأعَادت هيكلة عدد من بنود نظام دعم الغذاء، بخفض عدد البنود وتكلفتها.

ومع ذلك، ظل الاعتماد على الإيرادات الرِّيعيَّة (من النِّفْط وقناة السويس)، واستمر نمو العمالة الحكومية، وارتفاع الدَّيْن المحلي ومستويات الفوائد المدفوعة عليه، مع إمكانية تحقق الالتزامات الطارئة وبقاء مناطق الهشاشة والانكشاف الماليين، كما توجد مؤشرات على عدم كفاية الإصلاحات المالية؛ خصوصًا وأن ضعف الموازنة يرجع لعوامل هيكلية أكثر منها دورية، وأن السلطات ستُضطر للتعامل مع مشكلة الارتفاع المُطَّرد للدين العام.

الفصل السابع

القطاعُ المالىّ والسياسة النَّقْديَّة

يلعب القطـاع المـالي دورًا رئيسًـا فـي التنميـة بقيامـه بمهمـة تعبئـة المـدخرات وتخصيص المـوارد الاسـتثمارية، فضـلًا عـن تـوفير آليَّـات لسـداد المـدفوعات، ومن المُرجَّح أن تضرَّ الأسواق المالية غير الفعالة بالآفـاق الاقتصـادية لبلـد مـا؛ بزيادتهـا تكلفـة تعبئـة المـدخرات؛ وبالتـالي تحويـل المـوارد الحقيقيـة بعيـدًا عـن الاستثمار والنمو.

يتكوَّن القطـاع المـالي المصـري من النظـام المصـرفي والوسطـاء الماليين غيـر المصرفيين، ويمثل البنك المركزي CBE والبنوك التجارية المصرية وعدد من البنوك المتخصصة المؤسسات النقديـة الرئيسـة، ويُشرف البنـك المركـزي علـى القطـاع المصـرفي، فيمـا يتكـون الوسطـاء المـاليون غيـر المصـرفيين أساسًـا مـن مؤسسات الادخار وشركات التأمين، وتهيمن بورصتا القاهرة والإسكندريَّة على سوق رأس المـال، وترتبطـان إلكترونيًا وتعمـلان كبورصـة واحـدة، فيمـا يتمثـل المشاركون الآخرون في السماسرة ومديري الصناديق، والمشرف الرئيس على قطاع الخدمات المالية هو هيئـة سـوق المـال CMA (التـي أُدمجت ضـمن الهيئـة العامة للرقابة المالية EFSA عام ٢٠٠٩م - المترجم).

القطـاع المصـرفي:

سيطر القطاع المصرفي على النظام المـالي طـوال الفتـرة ١٩٦٠- ٢٠٠٠م، وبنهاية عام ٢٠٠٠م، كان إجمالي الائتمان المحلي يعـادل تقريبًـا النـاتج المحلـي الإجمالي لعام واحد، وعلى سبيل المقارنـة، كانـت قيمـة الأسـهم المتاحـة للتداول

في البورصة بالأسعار الجارية والقيمة الإجمالية للسندات المُدرجة بالبورصة (خصوصًا السندات الحكومية) أقل من ٣% من الناتج الإجمالي، وبالمثل بلغت استثمارات قطاع التأمين وقطاع التمويل الخاص، والتي كان الجزء الأكبر منها في شكل ودائع مصرفية أو أسهم متداولة، أقل من ٥% من ذلك الناتج الإجمالي.

وكان المصدر الرئيس للأموال لدى البنوك خلال هذه الفترة هو الودائع المصرفية الخاصة بالقطاع العائلي، والتي شكَّلت ٦٠% من إجمالي الودائع عام ٢٠٠٠م، فقد استمر المواطنون في الاحتفاظ بجزء كبير من مدخراتهم في شكل ودائع، رغم أن أسعار الفائدة الحقيقية كانت سلبية باستمرار طوال الفترة ١٩٧٠ و١٩٩١م، وهي السلبية التي كانت قد وصلت لأبعاد عقابية تقريبًا، عندما انخفضت أسعار الفائدة عامَيْ ١٩٧٩ و١٩٨٥م إلى ما يقرب من -١٠%، لكنها بدأت في الزيادة بعد عام ١٩٩١م، لتتحول للإيجابية فقط بدءًا من عام ١٩٩٥م.

وقد تقلَّبت أحجام الودائع بالعملات الأجنبية (أي الدَّوْلَرة) بشكل معتبر منذ سُمح للجمهور بحيازتها، فبلغت ٥٠% من إجمالي الودائع عام ١٩٩١م، ثم انخفضت بحِدَّة بعد الإصلاحات الاقتصادية في ذلك العام، حتى وصلت إلى ٢٨% عام ١٩٩٤م، وقُرابَة ٢٠% عام ٢٠٠٠م.

كما تغيرت وجهة الإقراض بين عامَيْ ١٩٦٠ و٢٠٠٠م بشكلٍ كبير، فعام ١٩٦٠م كان ما يقرب من ٦٠% من الإقراض المحلي يمثل إقراضًا صافيًا للحكومة، ما انخفض عام ٢٠٠٠م إلى ٢٥% منه فقط، وذهب الباقي أساسًا لقطاع الأعمال المحلي، مع اتجاه نسبة معتبرة للقطاع العائلي وقطاع الأعمال العام، لكن مع نمُوٍّ للأول وانخفاضٍ للثاني.

كذا تغيرت بنية النظام المصرفي وبيئته، فبعد تأميم الوحدات الاقتصادية الأساسية في الستينيَّات، ظل النظام المصرفي صغيرًا وتحت سيطرة القطاع العام، وفي السبعينيَّات تمركز ذلك النظام في ثمانية بنوك، أربعة منها تجارية وأربعة متخصصة، وكجزء من سياسة الانفتاح، صدر قانون للبنوك عام ١٩٧٥م (القانون ١٢٠/ لسنة ١٩٧٥م)، حدد ثلاثة أنواع من البنوك:

١- بنوك تجارية، تقبل الودائع وتقدم التمويل لتشكيلة واسعة من المعاملات،

٢- بنوك أعمال واستثمار، تقوم بالعمليات متوسطة وطويلة الأَجَل، مثل رعاية الشركات الجديدة وتمويل الاستثمارات الثابتة، ومسموح لها بقبول الإيداعات وتمويل عمليات التجارة الخارجية،

٣- بنوك متخصصة، تدعم أنواعًا محددة من النشاط الاقتصادي، مثل بنك التنمية والائتمان الزراعي PBDAC، الذي كان مُصممًا لتوجيه الائتمان للقطاع الزراعي.

وقد توسَّع النظام المصرفي بسرعة، حتى بلغ ٨٣ بنكًا عام ١٩٨٥م، منها ٧٤ بنكًا خاصًّا، وشملت الأخيرة ٢٣ فرعًا لبنوك أجنبية و٢٤ فرعًا لبنوك محلية، ورغم هذا العدد الهائل من البنوك، استمرت سيطرة النظام من خلال البنوك التجارية العامة الأربعة، التي شَكَّلت ما يقرب من ٧٥% من الودائع وثلثَي القروض.

وبدأ تنفيذ عدد من الإصلاحات لتحرير كثير من جوانب القطاع المصرفي منذ عام ١٩٩٠م، فتمت بعض عمليات الاندماج في القطاع المصرفي، وخصخصة بعض البنوك مشتركة الملكية خلال التسعينيَّات؛ بحيث كان هناك ٦٣ بنكًا مُسجلًا لدى البنك المركزي المصري، شملت ٢٨ بنكًا تجاريًا و٣١ بنكَ أعمالٍ واستثمار وأربعة بنوك متخصصة، بنهاية عام ٢٠٠٠م.

واستمرت سيطرة البنوك التجارية العامة الأربعة على المشهد المصرفي، بقُرابَة ٧٠% من الودائع و٥٠% تقريبًا من القروض، وطبَّقت مصر عددًا من الإصلاحات بالقطاع المصرفي كجزء من برنامج الإصلاح الاقتصادي والتكيُّف الهيكلي، كان أهمها: تحرير أسعار الفائدة على الجنيه المصري، وخفض ضوابط الصرف الأجنبي وتوحيد سعر الصرف عند مستوى أكثر انخفاضًا، وإلغاء السقوف الائتمانية للقطاع الخاص في أكتوبر ١٩٩٢م، وللقطاع العام في يوليو ١٩٩٣م؛ كذا خفض الأرصدة الاحتياطية من دون فائدة لدى البنك المركزي إلى ١٥% من إجمالي الودائع البنكية بالجنيه المصري(١)، وخفضها إلى ١٠% للودائع بالعملات الأجنبية، بل وتم التعويض عن هذه الاحتياطيات.

---

(١) طُبق خفض آخر إلى ١٤% لزيادة السيولة في سبتمبر ٢٠٠١م.

وبالإضافة إلى ما سبق، خُفضت نسبة السيولة إلى ٢٠% للعملة المحلية و٢٥% للأرصدة بالعملات الأجنبية، وتمت مطابقة نسب كفاية رأسمال البنوك مع اتفاقية بازل، واستمرت الإصلاحات في السنوات اللاحقة، فطلب البنك المركزي من جميع البنوك نشر تقاريرها المالية على أساس معايير المحاسبة الدولية IAS عام ١٩٩٧م، وصدر قانون يسمح بخصخصة بنوك القطاع العام عام ١٩٩٨م، وكانت الخصخصة قد بدأت بالبنوك مشتركة الملكية على ما سبق ذكره، فكان على البنوك العامة خفض نسبة ملكيتها في تلك البنوك المشتركة إلى ٢٠% كحَدٍّ أقصى، فانخفضت ملكية الدولة في ١٥ بنكًا (من أصل ٢٣ بنكًا مشتركًا)، إلى أقل من ٢٠% من رأس المال بحلول يونيه ٢٠٠٠م.

وكانت التسهيلات الائتمانية التي تقدمها البنوك التجارية لشركات القطاع العام محدودة بنسبة ٦٥% من إجمالي الودائع وحقوق الملكية (رأس المال المدفوع والاحتياطيات)، ولم يُسمح بزيادة مطالبات البنوك التجارية لكُلٍّ من القطاع العائلي والتجارة بأكثر من ١٢% سنويًا، كما لم يُسمح لها بتمويل استيراد السلع المُعمِّرة الاستهلاكيَّة، وإن ظلت فاعلية هذه النسب والسقوف الائتمانية محدودة لعديد من السنوات؛ لأن عقوبات انتهاكها كانت محدودة جدًّا.

فكيف سلكت مجموعات البنوك المختلفة بعد التحرير؟

يُظهر الجدول (١ـ ٧) بعض مقاييس الأداء الرئيسة لثلاث مجموعات من البنوك: التجارية العامة والخاصة والمتخصصة، حيث كلما كبر المعدل؛ كان البنك أكثر أرباحًا، مع تثبيت العوامل الأخرى.

ونرى بشكل عام أن البنوك الخاصة كانت أفضل أداءً من المجموعتين الأخريَيْن؛ حيث كان هامش الربح والعائد على حقوق الملكية أكبر بشكل واضح، وهو ما يشير - باعتباره نسبة صافي الدخل إلى إجمالي الإيرادات التشغيلية - إلى أن البنوك الخاصة كانت أكثر كفاءةً في السيطرة على النفقات؛ ما أسهم في ارتفاع العائد على حقوق الملكية، ما يُقاس بنسبة صافي الدخل إلى حقوق الملكية.

كما أظهرت البنوك الخاصة عوائد أعلى على الأصول (مَقِيسةً كصافي دخل لكل وحدة أصول)، ويمثل هامش الفائدة (نسبة صافي دخل الفوائد إلى الأصول المُدرَّة لدخل) المقياس الملخص لصافي عوائد الفائدة على الأصول المُنتجة

للدخل، ويوضح لنا الشاذلي (١٩٩٩، ٢٠٠١) أن هامش الفائدة المنخفض نسبيًّا في البنوك الخاصة يرجع جزئيًا، على الأقل، إلى انخفاض نسبة محفظة القروض إلى قاعدة الودائع، أما في البنوك العامة فيعكس الفوائد غير المُحصَّلة عن جزء كبير من القروض المتعثرة على مؤسسات القطاع العام، فيما تمكنت البنوك المتخصصة من تسجيل هوامش فائدة أعلى؛ لأنها كانت قادرة على الاقتراض بتكلفة أقل من المؤسسات المالية المملوكة للدولة (أي أن تكاليف فوائدها أقل بشكلٍ مُصطنع).

	بنوك القطاع العام التجارية	البنوك المتخصصة	البنوك الخاصة
العائد على الملكية	٥,٦	٢,٨	١٨,٥
العائد على الأصول	٠,٢	٠,٢	١,٣
هامش الربح	٢,٤	٢,٤	١٤,٤
هامش الفائدة	٠,٧	٣,٧	١,١
(الاحتياطيات + حقوق الملكية) / الأصول	١١,١	١٣,٧	١٧,٤
نمو الودائع	١١,٩	١١,١	١٢,٨

جدول (١ - ٧): مقاييس الأداء المصرفي خلال الفترة ١٩٩١- ٢٠٠٠م (متوسط الفترة، بالنسب المئوية)

Source: El - Shazly (2001) [updated].

مسائل أساسية:

يثير دور القطاع المصرفي المصري وعمله خلال الفترة ١٩٦٠- ٢٠٠٠م عددًا من المسائل المهمة.

* **ما مدى فاعلية مساهمة سياسة القطاع المالي في تنمية الاقتصاد؟**

والإجابة حتمًا "لا بأس به"؛ وذلك بسبب أربعة عوامل:

أولًا: ظل الحجم النسبي للقطاع محدودًا، فبين عامَيْ ١٩٦٠ و٢٠٠٠م، تطوَّر القطاع من ناحية التعقيد والقيم المطلقة لمُكوِّناته المختلفة، لكن لم يرقَ نموُّه إلى مستوى مُتطلَّبات الاقتصاد من منظور بعض المعايير المُهمَّة، فمثلًا نما المعروض النقدي بالمعنى الواسع M2 بمعدل أبطأ من نمو الناتج المحلي الإجمالي عبر معظم التسعينيَّات؛ بحيث كانت نسبته إليه بنهاية عام ٢٠٠٠م أقل منها في العقد السابق،

ثانيًا: خضع النظام المالي المصرفي لسياسات قمعية خلال معظم سنوات العقود الثلاثة ١٩٦٠- ١٩٩٠م، ويتميز القمع المالي، الذي يُوصف أحيانًا بـ "التمويل غير الليبرالي"، بالسيطرة الإدارية على معظم أسعار الفائدة وعلى تخصيص الائتمان لقطاعات معينة، وفرض الضرائب على القطاع المصرفي من خلال مُتطلَّبات الاحتياطي من دون فائدة (والتي تتجاوز كثيرًا الحدود الضرورية للاحتياط فعلًا)، والضوابط القمعية على الدخول للقطاع، وملكية الدولة المباشرة للمصارف، والضوابط الصارمة على تحرُّكات رأس المال الخارجي، وهو ما وُثقت نتائجه بالنسبة إلى مصر بشكل جيد في دراسات مثل البنك الدولي (١٩٩٣a)، ومحيي الدِّين (١٩٩٥، ١٩٩٨)، وروو (١٩٩٨)، وبالنسبة إلى عديدٍ من البلدان الأخرى في فراي (١٩٩٥).

وكانت النتائج الأساسية للقمع المالي في مصر بقاء أسعار الفائدة الإسمية، على الودائع والإقراض، منخفضةً (٥% أو أقل لمعظم الفترة ١٩٦٠- ١٩٩٠م) في مواجهة التضخم المرتفع، بل كانت أسعار الفائدة الحقيقية سلبية فعليًا بدءًا من منتصف ١٩٧٠ حتى عام ١٩٩١م؛ ما أسهم في تشوُّهات في تخصيص الموارد والحوافز للادخار، بل وبسبب أسعار الفائدة المنخفضة اصطناعيًا بالتدخل الرسمي هذه؛ تجاوز الطلب على الأموال العرض منها، وتحتَّم تقنين الائتمان بآليَّات إدارية، كالسقوف الائتمانية والتوجيهات الملزمة للبنوك، وحصل القطاع العام في ظل هذا النظام على أكثر من ٧٠% في المتوسط من إجمالي الائتمان خلال الفترة ١٩٦٠- ١٩٩٠م، وإن حدث تحول في الإقراض من البنوك باتجاه القطاع الخاص، بعد اعتماد برنامج الإصلاح الاقتصادي والتكيُّف الهيكلي عام ١٩٩١م، وخصخصة المؤسسات العامة في التسعينيَّات، ومع ذلك بقي ما يقرب من ٢٠% من محفظة القروض الإجمالية لدى البنوك التجارية في نهاية عام ٢٠٠٠م، مُقدمًا للشركات المملوكة للدولة..

كما بقيت أسعار الفائدة المدفوعة للمودعين منخفضة لخفض تكلفة تمويل عجز الموازنة الحكومية، رغم ارتفاع معدلات التضخم خلال معظم الفترة ١٩٦٠- ٢٠٠٠م؛ ما يعني أن أسعار الفائدة الحقيقية على الودائع كانت سلبية تمامًا خلالها، وبالطبع كانت العوائد الحقيقية على الودائع بالجنيه المصري أقل من غيرها، عند أخذ معدل الانخفاض المُتوقع بقيمته مقابل العملات الأجنبية في

السوق الحرة في الاعتبار، وقد شجَّعت هذه الفوارق في أسعار الفائدة، مُعدلةً بمعدل الانخفاض المُتوقع في العملة المحلية، السكانَ على الاحتفاظ بودائع بالعملات الأجنبية بدلًا من تحويلها إلى جنيه المصري، ووجد العريان (١٩٨٨) وهاك (١٩٩٠) دليلًا على التحويل الكبير من النقد المحلي إلى الأجنبي، اعتمادًا على بيانات ربع سنوية للفترتين ١٩٨٠- ١٩٨٦م و١٩٨٤- ١٩٨٩م على التوالي، حيث ربطت الدراستان التَّغيُّرات في تركيبة النقود بالاختلافات في العوائد على المُكوِّنات المحلية والأجنبية، ووجدت دليلًا على أهميتها كعامل مؤثر، كما أشارت دراسات لاحقة لصندوق النقد، حول تقدير دَوالّ الطلب على النقود خلال عقد الثمانينيَّات، إلى أن الودائع بالعملات الأجنبية كانت بمثابة بدائل قريبة للنقد المحلي..

وقد أدى تفارُق الاتجاهات في العوائد على العملات المحلية والأجنبية، إلى زيادة حادة في معدل "الدَّوْلَرة" في الاقتصاد، وزيادة حيازة القطاع الخاص لودائع النقد الأجنبي بحِدَّة من قُرابَة ٢٥ إلى ٥٠% من إجمالي السيولة بين بداية ونهاية العقد، ولا شك أن هذا المستوى من الدَّوْلَرة قد أضعف فاعلية السياسة النقدية المحلية.

كذا أدت معدلات العوائد السلبية إلى هروب رءُوس الأموال وتراكُم أرصدة كبيرة في الخارج، ولا نملك بالطبع أرقامًا دقيقة، لكن تشير جميع التقديرات لأرقام بعشرات مليات الدولارات في أواسط وأواخر الثمانينيَّات، منها تقدير "أبو علي" (١٩٨٧) لهذه الأرصدة في الثمانينيَّات بمبلغ ٦٠ مليار دولار، في حين بلغ التقدير الأعلى ببعض حسابات البنك الدولي ٨٠ مليار دولار،

ثالثًا: أدى تفكُّك هيكل النظام المصرفي إلى تناقضات بين تدفقات الموارد واتجاهات التنمية الاقتصادية، فقد ظل السوق (المالي) تحت سيطرة بنوك القطاع العام الكبيرة وشبكة فروعها، وهو التفكك الذي انتقل إلى نطاق الإقراض، فاتجه معظم الإقراض البنكي للمؤسسات الكبيرة في القطاعين: العام والخاص (وضمن الأخير كلما صغرت المؤسسة؛ قل تمويلها من البنوك)، وقد لبَّت بنوك القطاع العام أساسًا الحاجات التمويلية لشركات القطاع العام، رغم زيادة دورها في خدمة القطاع الخاص بعد إصلاحات عام ١٩٩١م، فيما

تخصصت البنوك مُشتركة الملكية في تمويل الشركات الكبيرة ومتوسطة الحجم في القطاع الخاص، رغم تعاملها أيضًا مع القطاع العام.

ولعب هذا التفكك في السوق المصرفية، مع هيمنة بنوك القطاع العام، دورًا حاسمًا في تخصيص الائتمان (للقطاع العام)، الذي خلص البنك الدولي (١٩٩٣أ، المجلد ٢: ٢٨) إلى أنه زاحم القطاع الخاص في سوق الائتمان، فتشير التقديرات إلى أن الاخير لم يتلقَّ سوى أقل من ٤٠% من الموارد التي خصصها النظام المصرفي (بما في ذلك بنك الاستثمار القومي)، رغم إنتاجه قُرابَة ٧٠% من الناتج المحلي الإجمالي.

كما كان تخصيص الائتمان غيرَ كافٍ ومرتفع التكلفة بالنسبة إلى بعض القطاعات الرئيسة، كالزراعة خصوصًا، حيث ظلت البنوك تركز على المناطق الحضرية، فلم يتجاوز الإقراض للقطاع الزراعي في التسعينيَّات نسبة ٣ أو ٤% من إجمالي الإقراض، كما كانت تكلفة هذا الائتمان عالية، وفُرضت عليه الضرائب عمليًا، فيذكر البنك الدولي، بناءً على بيانات المركزي المصري، أن تكاليف الوساطة للبنوك التجارية الحكومية الأربعة كانت في المتوسط ٣,٥%، أي أعلى بكثيرٍ من التكاليف المعيارية لأي بنك كفء، فيما كانت تكاليف الوساطة لبنك التنمية والائتمان الزراعي (المتخصص الرئيس في عمل القطاع) أعلى حتى من ذلك، حيث بلغت في المتوسط ٥,٥%،

رابعًا: إحدى الطرائق المُهِمَّة التي يدعم بها القطاع المالي الاستثمار هي تمكينه من التحويل بين آجال الاستحقاق أو الموازنة بينها maturity transformation، أي أن يقبل الودائع من القطاع العائلي والمصادر الأخرى، ربما لفتراتٍ قصيرة، ويُقرض الشركات لفتراتٍ أطول بما يكفي لتكوين رأس المال، لكن في الحالة المصرية، كان دور القطاع المالي المصري ملتبسًا جدًّا في بعض الأحيان، حيث انخرط في تحويل مضاد إلى حَدٍّ ما، ففي عام ٢٠٠٠م، كان أكثر من ٧٠% من أصول النظام المصرفي التجاري ذات آجال استحقاق أقل من سنة، بينما كان أكثر من ثلاثة أرباع التزاماته ذات آجال استحقاق أكبر من سنة..

كذا، فحيث كان أكثر من ثلث استثمارات صناديق التأمين والتمويل الخاصة عبارة عن ودائع بنكية، فإن جزءًا كبيرًا مما كان يجب أن يكون (كما في بلدان

أخرى) عرضًا ائتمانيًا طويل الأَجَل متاحًا للقطاع الخاص، لم يكن كذلك، وهو ما نشأ جزئيًا عن إحجام البنوك عن الانخراط في غير القروض قصيرة الأَجَل ذاتية التصفية (مثل تمويل التجارة أو رأس المال العامل)؛ بسبب قصورات النظام القضائي في إنفاذ التعاقدات والتعاملات المتعلقة بالقروض المتعثرة؛ ما يعكس جزئيًا فشل النظام المالي في تطوير أدوات مناسبة.

* **ضعف الكفاءة النسبي لبنوك القطاع العام**

يُظهر لنا الجدول (١ - ٧) أن أداء بنوك القطاع العام التي سيطرت على النظام المصرفي، كان أداءً باهتًا بكل المعايير، فلماذا كان ذلك؟

كان السبب الأول والأهم هو الحماية التي قدمتها الحكومة، بحيث كانت تحمي البنوك العامة من المنافسة؛ فأزالت عنها الضغوط لخفض التكاليف ورفع الكفاءة، وهي الحماية التي اتخذت شكل حواجز أمام دخول البنوك الخاصة، والقيود على تراخيص فروع البنوك غير الحكومية، والوعي الضمني - على الأقل - بحماية الحكومة للودائع بتلك البنوك حال حدوث أزمة..

وكانت الحواجز الأساسية أمام دخول بنوك جديدة هي: المستوى المرتفع من الحد الأدنى من رأس المال المُصرَّح به، ورفض المركزي الترخيص بالعمل لبنوك جديدة، وقد وجد البنك الدولي (١٩٩٣a، المجلد ٢: ٥) أن المبالغ المطلوبة لإنشاء بنك جديد في مصر، كانت أعلى بكثير من المُعتمدة في بلدان أخرى أكثر تقدمًا، بما يمنع كثيرًا من طلبات التأسيس المحتملة، ورغم أنه تم الترخيص لعددٍ كبير من البنوك التجارية المشتركة وبنوك الاستثمار منذ منتصف السبعينيَّات، فإن معظمها كان مشترك الملكية بين بنوك قطاع عام وبنوك عربية ودولية كبيرة؛ ولذلك ظل النظام المصرفي في الواقع خاضعًا لسيطرةِ عددٍ صغيرٍ من المجموعات المصرفية المرتبطة ببنوك قطاع عام، شكَّلت معًا قُرابَة ٩٠% من إجمالي أصول البنوك التجارية.

وقد سمح غياب المنافسة لبنوك القطاع العام بالاستمرار بالعمل بتكاليف أعلى، فوجد البنك الدولي (١٩٩٣ أ، المجلد ٢: ٣٣) أنه في التسعينيَّات، كان لدى بنوك القطاع العام قُرابَة ٤٠ موظفًا لكل فرع، بينما كان لدى البنوك التجارية في بريطانيا وألمانيا وفرنسا ودول أخرى من منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، قُرابَة ٢٥ موظفًا للفرع، بل أفادت التقارير عن البنوك

المتخصصة في الخدمات المصرفية للأفراد في الدول الأوروبيَّة، أنها توظِّف عشرة موظفين فقط في الفرع؛ وهكذا كانت أعداد الموظفين للفرع أكبر كثيرًا من المستويات المعتادة في معظم البنوك الدولية ذات العمليات المصرفية واسعة النطاق، بل وذكرت الدراسة أن البنوك المصرية تستطيع توسيع شبكات فروعها بشكلٍ كبير، دونما حاجة لتوسُّعٍ مُوازٍ في التوظيف.

سببٌ ثانٍ، هو سياسات القطاع المالي التي فرضت - بوعي أو من دون وعي - ضرائبَ إضافية على النظام المصرفي، حيث طُلب من البنوك التجارية وبنوك الأعمال والاستثمار الاحتفاظ بنسبة ٢٥% من إجمالي أرصدة الودائع بالعملة المحلية خاصَّتها، لدى المركزي المصري كاحتياطيات مصرفية من دون فائدة، ما مثَّل عمليًا ضريبة ضمنية وخفض ربحية البنوك، ما قدَّره البنك الدولي (a١٩٩٣، المجلد ١: ٢١- ٢) بما يعادل قُرابَة ٠,٢% من الناتج المحلي الإجمالي في ديسمبر ١٩٩٠م (أي قبل التحرير المالي)، أو ١,٥% من رأسمال البنوك، ومع تحرير سعر الفائدة، زادت الضريبة الضمنية، فقدَّرت الدراسة نفسها ارتفاع هذه الضريبة إلى ٠,٣٥% من الناتج، و١,٩% من رأسمال البنوك في ديسمبر ١٩٩١م، رغم تضاعف رأس المال تقريبًا بين التاريخين.

كذا أضرَّت عدم المكافأة على الاحتياطيات المصرفية بفاعليتها كأداة لإدارة السيولة؛ حيث كان المركزي يمسح عمليًا جزءًا من السيولة بفرض ضريبة وساطة من خلال النظام المصرفي؛ بشكلٍ جعل مُتطلَّبات الاحتياطي أداة تشويه، ما دفع البنوك لتعويض هذه الخسارة في الإيرادات، بزيادة الفارق بين معدلات الإقراض والاقتراض، بما بلغ متوسطه وفقًا لروو (١٩٩٨: ٨٩) ٤,٤% نقطة مئوية بعد عام ١٩٧٦م، ووصل إلى ٦ نقاط مئوية في بعض الأحيان، وهو ما كانت البنوك قادرة عليه؛ بسبب وضعية احتكار القلة بالسوق، فوفقًا لتقدير الغرفة التجارية الأمريكية في مصر (١٩٩٦: ١٠٩)، كانت بنوك القطاع العام الأربعة تسيطر، بشكلٍ مباشرٍ أو غير مباشر بحصصها في البنوك مشتركة الملكية، على أكثر من ٩٠% من أصول البنوك التجارية حتى أوائل التسعينيَّات، وحيث كان المركزي هو من يحدد أسعار الفائدة على القروض البنكية والودائع بالعملة المحلية؛ فقد كانت منخفضة عمومًا، وسلبية كقيمة حقيقية في بعض الأحيان، حيث تم الإبقاء عليها منخفضةً لتقليل مدفوعات

الفوائد الحكومية على المبالغ المُقترضة من النظام المصرفي لتمويل عجز الموازنة.

أما "ضريبة القمع المالي" الضمنيَّة، كفارق بين سعر الظل الحقيقي للفائدة وسعرها الفعلي المدفوع لاحقًا، فربما تكون كبيرة للغاية، فقد قدَّر البنك الدولي (١٩٩٣ أ، المجلد ١: ٥١ - ٢) في دراسة غطَّت عدة دول، إيرادات هذه الضريبة في مصر بمتوسط ٥,٧% من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة ١٩٨٩- ١٩٩٢م، مُتجاوزةً بقدرٍ كبيرٍ عوائد تشوهات الفائدة في بلدان العينة كافةً.

السبب الثالث، هو ما وجده الشاذلي (٢٠٠١) من عدم وجود أي سلوك عقابي من المودعين للبنوك العامة (في شكل انخفاض نمو الودائع)، على الأداء الضعيف (مَقِيسًا بمؤشرات مخاطر الأصول والقدرة المالية والربحية وما شابه) لأيٍّ من أنواعها التجارية أو المتخصصة (والأخيرة كانت كلها ملكية عامة)، مُنتهيًا إلى الدور الكبير لنظام التأمين الضمني الحكومي الذي يحمي بنوك الدولة من خطر الإفلاس، في ضعف انضباط السوق في النظام المصرفي؛ حيث لم يكن لدى المودعين حافز كبير لمعاقبة البنوك على مخاطر الأصول فيها، بل خلقت هذه الحماية الضمنية كذلك مخاطرة أخلاقية، تمثلت في دعم احتمالات السلوك الطائش ماليًا لهذه البنوك.

وفضلًا عما سبق، تبرُز مسألة كانت (ولا تزال) قائمة، هي الافتقار النسبي للشفافية بخصوص المراكز المالية للبنوك، وعدم اليقين بشأن تقييم مدى جودة الأداء المستقبلي لمحفظة قروضها؛ إذ كان من الصعب دومًا الحصول على معلومات حول جودة محفظة القروض، حتى اشتكى البنك الدولي (١٩٩٣ أ، المجلد ٢: ٣٠) من أن "أهم نقطة ضعف في (البيانات المصرفية) هي نقص المعلومات عن حجم أصولها العاملة"، وتُظهر البيانات المتاحة أن نسبة التعثر إلى إجمالي القروض، قد ارتفعت من ١٤,٦ إلى ١٦% بين عامَيْ ٢٠٠٠ و٢٠٠١م.

ومع ذلك، كان من الشائع أن تكون القروض السيئة في بنوك القطاع العام أكبر كثيرًا من المُسجل، وأن يتركَّز جزء كبير جدًّا من محفظة قروض هذه البنوك في عددٍ صغيرٍ من المقترضين ذوي الجدارة الائتمانية المشكوك فيها،

مع مخصصات خسائر قروض ربما لم تكن كافية، والتي بلغت في حسابات المصارف ٦٩% من القروض المتعثرة نهاية عام ٢٠٠١م، وتمثل نسبة صافي مخصصات القروض المتعثرة إلى رأس المال، مقياسًا آخر لأثر جودة الائتمان على رأسمال الصناعة المصرفية، وكانت قد بلغت أكثر من ٥٣% بنهاية عام ٢٠٠١م، بعدما كانت ١٦% عام ١٩٩٨م.

وتؤكِّد المناقشة السابقة حول الربحية والكفاءة وجودة القروض، عدم عمل بنوك القطاع العام على أُسُس تجارية بحتة، ولا شَكَّ أن مسألة مدى انخراط بنوك القطاع العام في أنشطة بعينها لم تكن تتقرر على أسس تعظيم الأرباح، وهي في النهاية مسألة تتعلق بالحوكمة بمعناها الأوسع، ما تحدد أوائل الستينيَّات بالتأكيد على أن دور النظام المصرفي هو دعم البرنامج الاقتصادي الذي ترسمه خطط التنمية؛ فكان طبيعيًا أن تقوم البنوك بتوجيه الائتمان إلى القطاعات والمشروعات والأنشطة ذات الأولوية العالية في الخطة.

لكن كان المُفترض مع الاتجاه الجديد للاقتصاد منذ الانفتاح عام ١٩٧٤م، والذي أُعيد التأكيد عليه باعتماد برنامج الإصلاح الاقتصادي والتكيُّف الهيكلي عام ١٩٩١م، بأن يكون القطاع الخاص المُحرِّك الأساس للنمو، أن تُجرى إعادة نظر في المسألة، لكنها عمومًا تظل مسألة يصعُب حسمها دون طرحها للمناقشة العامة بجميع المعلومات ذات الصلة.

ويُذكر أن إحدى أهم هذه المعلومات التي يجب أن يوفرها مراجعو حسابات البنوك التجارية، تتعلق بمخاطر مشاركة البنوك في الأنشطة غير التجارية على موازنة الحكومة (وبالتالي الحاجة المحتملة لإنقاذ مالي باستخدام الأموال العامة)، وهنا لا تكفي مجرد دراسة مخاطر هذه الأنشطة على بنوك القطاع العام التجارية وحدها، بل يجب أن تُؤخذ بالاعتبار المخاطر المالية التي قد يرتِّبها سلوكها غير التجاري على المجتمع المصري ككل.

* تنظيم الأمن والاحتياط

لا يجب أن يكون النظام المصرفي فعالًا فحسب، بل يجب أن يكون آمنًا كذلك، ولا تهدف ضوابط الاحتياط سوى للحَدِّ من مخاطر فشل البنوك، فحدوث أزمة بالقطاع المصرفي يمكن أن يفرض تكاليف على الاقتصاد ككل، وعلى العديد من مُكوِّناته، مثل حَمَلَة الأسهم في البنك والمودعين وغيرهم من دائني

البنك، فضلًا عن المقترضين الذين قد لا يتمكنون من الحصول على أموال من جهات أخرى، ودافعي الضرائب الذين ربما يضطرون لإنقاذ البنوك.

ويمكن أن تكون التكاليف كبيرة جدًّا، ففي مراجعة هوجارث وزملائه (٢٠٠٠) الإمبريقية للتكاليف المالية التي فرضها حل الأزمات المصرفية، وتقديرات خسائر الإنتاج الناتجة عن ٤٧ أزمة في ٢٧ بلدًا، وجدوا أن تكاليف حلول الأزمات التراكمية كانت أكبر في الاقتصادات الناشئة (١٧,٥% من الناتج المحلي الإجمالي السنوي كمتوسط) منها في الاقتصادات المتقدمة (١٢% فقط منه)، وإن كانت تكاليف حلول الأزمات تلك لا تقدم دومًا مقياسًا جيدًا لتكاليف الأزمات على الاقتصاد؛ لأن جزءًا منها قد يكون مجرد نفقات تحويليَّة.

لهذا ربما تكون خسائر الناتج بسبب الأزمة مقياسًا أفضل للتكلفة الحقيقية على الاقتصاد، وباستخدام طرائق مختلفة لتقديرها (كالفرق بين الناتج الفعلي والناتج المحتمل حال عدم حدوث الأزمة) خلال فترة الأزمة، وجدوا أن الانخفاض التراكمي في الناتج أثناء الأزمات المصرفية، قد بلغ في المتوسط ١٥ـ ٢٠% من الناتج المحلي الإجمالي السنوي.

وقد تطورت إجراءات تنظيم الصَّيْرفَة والاحتياط في مصر بشكلٍ كبيرٍ خلال الفترة ١٩٦٠ـ ٢٠٠٠م، ففي السنوات الأولى من الفترة، حينما كان النظام المصرفي يتشَكَّل حصريًا من بنوك قطاع عام، لم تشعر السلطات بالحاجة لإشراف متطور على النظام، حيث كان كل المطلوب كما قال روو (١٩٩٨: ٩٩) هو "مهارات إمساك دفاتر جيدة لضمان تنفيذ البنوك ما هو مطلوب منها"، ولم تكن هناك حاجة كبيرة لفحص قدرة البنوك على تقييم مخاطر الأعمال التي يواجهها عملاؤها، الذين كانوا مؤسسات قطاع عام بالأساس؛ فكان لدى البنوك ما يشبه الإيمان بإنقاذ الحكومة لهذه المؤسسات إذا ما واجهت مصاعب، وإن ازدادت المخاطر التي تواجهها البنوك التجارية بصورة كبيرة، مع ارتفاع نسبة الإقراض للقطاع الخاص واتساع نطاق تحرير حسابات رؤوس الأموال في مصر[1].

وتتطلَّب هذه الأمور قدرًا أكبر من التطور من جانب البنوك التجارية لرصد المخاطر، ومعرفة أكبر كثيرًا بقدرات عملائها على التعامل معها، ما يعني أنه

---

(١) ما شجَّع البنوك، بالإضافة إلى الفارق الكبير لصالح أسعار الفائدة المحلية مقابل الدولية، على الاقتراض من الخارج، والإقراض للمقترضين المحليين بأسعار فائدة أعلى.

يجب أن يكون لدى البنك المركزي صلاحية الحكم على قدرة البنوك التجارية على أداء تلك المهمة، واتخاذ الإجراءات التي من شأنها رفع الأداء للمستوى المطلوب، وهكذا بدأ المركزي عام ١٩٩١م يطلب من البنوك الالتزام بتصنيف الأصول وزيادتها بما يتوافق مع توصيات لجنة بازل، كما رُفع الحد الأدنى لمُتطلَّبات رأسمال البنوك إلى ٨٪ من أصولها المُرجَّحة بالمخاطر، وبلغت نسبة الاحتياطي ١٥٪ من الودائع بالجنيه المصري، و١٥٪ من إجمالي الودائع بالعملات الأجنبية (والتي تساوي العوائد عليها فائدة الليبور LIBOR، أي سعر الفائدة المتداول بين البنوك في لندن) بنهاية عام ٢٠٠٠م، وكانت هذه النسبة أعلى من المُطبقة في البلدان المتقدمة، وفي كثيرٍ من البلدان النامية.

وتغطِّي معايير تصنيف القروض وزيادة الأصول التأخُّرات في سداد الفوائد أو أصول الديون من ثلاثة أشهر إلى عام، ما يتطلَّب تقدمًا مماثلًا في مقدار المُخصَّصات التي يجب على البنك الالتزام بها (فمطلوب مثلًا توفير ١٠٠٪ إذا تجاوز التأخُّر في خدمة الديون البنكية عامًا واحدًا)، أما معايير القيود على تركُّز الائتمان، فالهدف منها تقييد انكشاف البنوك، بحيث لا تتجاوز حصص الأسهم أو الائتمان لعميلٍ واحدٍ ٣٠٪ من حقوق ملكية البنك التجاري، ولا يتعدَّى رصيد المصروف لعميلٍ واحدٍ ٢٥٪ من رأس المال المدفوع واحتياطيات البنك، ومن جهة أخرى لا تتجاوز أسهم البنك في أي شركة واحدة ٤٠٪ من رأسمالها، وبشرط ألا يتجاوز إجمالي حيازات البنك من الأسهم في الشركات رأسماله المدفوع واحتياطياته كذلك.

وتوجد عدة أنظمة مختلفة مُطبقة دوليًا لمراقبة الوضع المالي للبنوك، ربما أوسعها انتشارًا المعروف اختصارًا بالـ CAMEL، الذي يشير إلى خمسة مُكوِّنات لتقييم وضع البنك، هى: كفاية رأس المال، وجودة الأصول، والإدارة، والمكاسب، والسيولة، فيتم تقييم كل مُكوِّن على مقياس من ١ إلى ٥، بالإضافة إلى تقييم عام لوضع البنك المالي، فيكون الوضع الأفضل محدود المشاكل الإشرافية عند التقييم (١)، ويكون معتدلًا لسيئ عند التقييمات من (٣) إلى (٥)، والخلاصة الإجمالية التي وصلت لها الدراسات الأكاديمية هي أن المعلومات بخصوص الإشراف، كما تلخصها تقييمات الـ CAMEL، مفيدة بشكل واضح في مراقبة أوضاع البنوك[1].

---

(1) For example, Barker and Holdsworth (1993), Cole and Gunther (1998), Hirtle and Lopez (1999).

وفي أواخر التسعينيَّات، بدأ المركزي في تطبيق نظام تقييم الـ CAMEL، لكن كانت العملية بطيئة ومُقيدة بنقص الموظفين المُدرَّبين، لكن أشارت مراجعة للبنك الدولي عام ١٩٩٣م، وأخرى مشتركة مع صندوق النقد عام ٢٠٠٢م، إلى تَحقُّق تحسُّن في نطاق ونوعية الإجراءات التنظيمية المُعلنة، وإن وُجدت بعض المخاوف على ما يبدو بشأن فاعلية تطبيقها، فقد أعربت هاتان المنظمتان على وجه الخصوص، عن شكوكهما بشأن أمرين مهمين، هما:

أولًا: ما اقتبستاه - بموافقة واضحة على ما يبدو - من مُحللي السوق بأن القروض المعدومة في بنوك القطاع العام كانت أكبر بكثير من المُعلَن عنه، كما اعتقدتا باتِّباع هذه البنوك سياسة الحد الأدنى من المخصصات مقابل القروض المتأخرة؛ ما زاد من هشاشتها في حالة حدوث تدهور في الأداء الاقتصادي أو تغيُّر مُفاجئ في بعض الأساسيات الاقتصادية، كسعر الصرف،

ثانيًا: تساءلتا عن مدى كفاءة الأنظمة التي تتعامل مع حالات "الانكشاف المُتبادَل" connected exposures، إذ كان النظام المصرفي لا يزال بحاجة لاعتماد تعريف أوضح لـ "الأطراف المترابطة" والانكشاف الائتماني المتبادل لهذه الأطراف، فضلًا عن نظام يمَكِّن المركزي من مراقبة الالتزام بالتنظيمات المتعلقة به؛ فمن دون هذه الخطوات؛ سيظل أثر التنظيمات بخصوص تركُّز الانكشاف الائتماني ضعيفًا.

إدارة السياسة النقدية

لم تكن لدى البنك المركزي المصري سياسة نقدية مستقلة نشطة من الناحية العملية خلال معظم الفترة ١٩٥٠- ١٩٩٠م، فبفحص زكي (١٩٩٥) لأثر تَغيُّرات العوامل الثلاثة الرئيسة - من صافي أصول النقد الأجنبي، والائتمان المُقدم للحكومة، والائتمان للقطاع الخاص - المؤثرة على القاعدة النقدية، وجد أنه خلال الفترة ١٩٥٢- ١٩٩٠م، كان العامل الانكماشي الأساس في العملات الصعبة هو صافي الأصول الأجنبية، بينما كان العامل التَّوسُّعي الأساس هو الائتمان المُقدم للحكومة المركزية (بما في ذلك الهيئة العامة للسلع التموينية)، وكلا العاملين خارج سيطرة المركزي بشكل جوهري؛ فالأول ينتج عن تَغيُّرات الوضع الخارجي للاقتصاد، والثاني عن الحاجة لتمويل العجز النقدي الحكومي.

وتمثل العامل التَّوسُّعي الثاني في الائتمان المُقدم للقطاع الخاص، الذي كان مصدر القاعدة النقدية الذي يملك المركزي أكبر قدر من السيطرة عليه، ومع ذلك كانت التَّغيُّرات المطلقة في المصدرين الأوَّلين كبيرة؛ لدرجة أن أية محاولات لتعويض آثارها بتغيير مبالغ الائتمان المقدمة للقطاع الخاص، كانت ستؤدي لتقلُّبات غير مقبولة في حجم ذلك الائتمان؛ وبالتالي في ناتجه.

وفي الواقع، لم يكن لدى البنك المركزي سوى سيطرة محدودة جدًّا على القاعدة النقدية والمعروض النقدي، حيث قيَّدت محدودية الأدوات النقدية المتاحة له السياسة النقدية وأصابتها بعديد من نقاط الضعف، فلم تُنظم سيولة النظام المصرفي، بمشتريات ومبيعات الأوراق المالية الحكومية أو بتغيير مُتطلَّبات الاحتياطي، كما كانت تُصدر العطاءات الجديدة من تلك الأوراق المالية الحكومية بأسعار فائدة منخفضة؛ فتسارع البنوك بشرائها وخصمها فورًا لدى البنك المركزي؛ ما لم يسمح بتطوُّر سوق ثانوية أو عمليات سوق مفتوحة، وذلك فضلًا عن بقاء نسبة الاحتياطي لدى البنوك التجارية عند ٢٥% لودائع الجنيه المصري، و١٥% لودائع العملات الأجنبية، دون تغيير لفترات طويلة.

وهكذا كانت أدوات السياسة النقدية التقليدية خلال الثمانينيَّات محدودةً بنسب القروض إلى الودائع والأسقف الائتمانية الجزئية للبنوك التجارية، وهي الأدوات التي تعاني من عيب تجاهلها لإشارات السوق.

كما اتسمت أداة نسبة الاحتياطي من الودائع بعيبٍ آخر، هو عدم تغطيته للائتمان لدى الحكومة والسلطات العامة، وبدرجة الأهمية نفسها كانت طبيعة نسبة القروض إلى الودائع؛ إذ كانت هذه النسبة مماثلة لمُتطلَّبات الاحتياطي النقدي؛ لأن جميع الأصول التي لم تكن البنوك قادرة على الاحتفاظ بها كقروض، كانت تلتزم بحفظها لدى البنك المركزي كاحتياطي (أو كأصول أجنبية)[1].

ورغم ما كان للتغيير المُدار في نسبة الاحتياطي من أثر كبير على احتياطيات وودائع البنوك، من خلال المضاعف، فإن عدم تغيير نسبة القروض

---

(1) أشار صندوق النقد الدولي إلى أن فرض نسبة قروض/ ودائع أكثر انضباطًا، ستؤدي لجعل متطلبات الاحتياطي النقدي أكبر من اللازم، ففرض خفضٍ بدرجة واحدة في نسبة القروض/ الودائع بما يتجاوز نسبة الاحتياطي؛ سيجعل نسبة القروض/ الودائع صارمة، ونسبة الاحتياطي أكبر من اللازم.

إلى الودائع كما في حالة مصر، كان مترافقًا مع مدًى واسعٍ من معدلات النمو النقدي، فاعتمد النمو النقدي في هذه الحالة على نمو احتياطيات البنوك بشكل كبير؛ ما جعل نسبة القروض إلى الودائع أداةً غير دقيقة للغاية للتحكم في نمو الائتمان أو لوضع حَدٍّ أقصى يمكن التنبُّؤ به لهذا النمو.

وهكذا لم تَقُم البنوك التجارية بتوسيع الائتمان للمستوى الذي حددته نسبة القروض إلى الودائع خلال معظم الثمانينيَّات، بل احتفظت باحتياطيات فائضة، ما كان له عدة أسباب:

أولًا: أدى ضغط الفارق بين أسعار الفائدة على القروض والودائع إلى عدم تشجيع الإقراض،

ثانيًا: أدت الصعوبات التي عانتها الشركات الخاصة مع خدمات القروض البنكية في الثمانينيَّات، إلى درجة من الحذر تجاه إقراض القطاع الخاص؛ خصوصًا بين البنوك التجارية العامة،

ثالثًا: أدى نقص النقد الأجنبي لتأخير أو إلغاء بعض المشروعات عبر العقد؛ ما قلَّل الطلب على الائتمان بالجنيه المصري لتمويل المُكوِّن المحلي من هذه المشاريع.

ومع ذلك، نما الائتمان الفعلي أحيانًا بشكل أسرع من السقف الائتماني؛ ما حدث لأنه حتى لو كان الائتمان الفعلي الممتد في فترات معينة أبطأ من نمو السقف، فإنه يكون قد خلق أرضية لتوسُّع أكبر لاحقًا، فمثلًا زاد الائتمان الفعلي الذي كان خاضعًا للسقف الائتماني بنسبة ٢٤% عام ١٩٨٥م، بينما نما السقف نفسه بنسبة ١٧% فقط، ويوضح هذا قصورات نسبة القروض إلى الودائع كأداة سياسة نقدية.

لكن بدأت السياسة النقدية تتجاوز كثيرًا من وضعها السلبي بعد عام ١٩٩١م، مع قيام البنك المركزي بدور أكثر فاعليةً وزيادة ترسانته من الأسلحة النقدية، فقام بإطلاق مزادات أسبوعية لسندات الخزانة في يناير ١٩٩١م، مع اعتبار سعر الفائدة عليها عنصرًا حاسمًا في هيكل سعر الفائدة الجديد وممارسة السياسة النقدية، كما تم إلغاء السقوف الائتمانية المباشرة على شركات القطاع الخاص، وبدأ المركزي يعتمد على ممارسات السياسة النقدية غير المباشرة (بيع وشراء سندات الخزانة) بشكلٍ أساسٍ، لينظم من خلالها احتياطيات البنوك؛

وبالتالي التَّوسُّع الائتماني، وبالإضافة إلى ما سبق طُبقت بعض التغييرات في مجال مُتطلَّبات الاحتياطي: كنسب أصول السيولة، ولوائح الانكشاف الائتماني، وكفاية رأس المال.

أما الأداة الأكثر حظوةً في السياسة النقدية، فكانت وبفارق كبير عن غيرها، هي عمليات إعادة الشراء repo باستخدام أذون الخزانة[١]، وهي العمليات التي بدأ تطبيقها عام ١٩٩٣م، وشملت بيع أذون الخزانة للبنك المركزي مع اتفاق بإعادة الشراء، وسمح شراء أذون الخزانة هذه بضَخِّ السيولة في النظام، وإن كانت قدرته على استيعابها محدودة، ولتقليل السيولة اعتمد البنك المركزي من الناحية العملية على الاستحقاق قصير الأَجَل لعمليات إعادة الشراء (بالسماح لها ببلوغ استحقاقها ببساطة)، وحتى نهاية عام ٢٠٠٠م، لم يكن المركزي قد قام بعد بأي عمليات إعادة شراء عكسية (اقتراض قصير الأَجَل من البنوك مضمون بأذون خزانة)، ما وفَّر له إمكانات امتصاص السيولة بشكل أكثر مباشَرة[٢].

أما عن الآثار الكمية للسياسة النقدية في مصر، فلم تُدرس سوى قليلًا، فرغم ما لها من آثار تضاعُفية (من المضاعف)، تبقى المشكلة الرئيسة في تقدير استجابات نفقات الاستهلاك والاستثمار المباشرة لتَغيُّرات أسعار الفائدة، وهي ليست مشكلة مضاعف مباشر فقط؛ لهذا تُقدر التأثيرات عمومًا من ردود الشركات على الاستبيانات، وبطرائق الاقتصاد القياسي.

وفي دراسة للبنك الدولي عام ١٩٩٦م، شملت ردود الشركات حول آثار خفض سعر الفائدة بنقطة مئوية واحدة على خططها الاستثمارية، كانت نتائج النموذج القياسي أن ذلك الخفض بنقطة مئوية واحدة، أدى على الأرجح لزيادة الناتج المحلي الإجمالي بنسبة ٠,٣٥% تقريبًا على مدى عامين، ورغم أنه ليس

---

(١) عملية إعادة الشراء repo هى عمليات ضخ سيولة يقوم ضمنها البنك المركزي بشراء أذون خزانة من بنك تجاري، يوافق على إعادة شرائها من المركزي بعد فترة زمنية محددة (عادةً ما بين يوم إلى عشرة أيام عمل)، وتحدد النسبة بين الأسعار الأولية والنهائية فائدة القرض الضمني في هذه العملية، أما إعادة الشراء العكسي reverse repo فهي عملية امتصاص سيولة يقوم ضمنها البنك المركزي ببيع أذون خزانة لبنك تجاري، مع التزامه بإعادة شرائها منه بعد فترة زمنية محددة كذلك.

(٢) ما يتطلب بطبيعة الحال أن يكون لدى البنك المركزي مخزونٌ كافٍ من أذون الخزانة للقيام بهذه العملية.

أثرًا كبيرًا جدًّا، فإن الدراسة في النهاية كانت تغطي نطاقًا صغيرًا إلى حَدٍّ ما، ما يفرض مزيدًا من البحث قبل أن نثق في أية تقديرات للعلاقة بين أسعار الفائدة ومعدلات الاستثمار وآثار السياسة النقدية على الناتج المحلي الإجمالي لمصر.

*** دور البنك المركزي**

تلعب السلطة المعنوية للبنك المركزي دورًا حاسمًا في جميع النظم المصرفية في أنظمة السوق الحرة، ويجب عليه ليمارس سلطته هذه أن يُظهر استقلاليته وكفاءته، وقد نال المركزي المصري درجة متزايدة من الاستقلالية منذ أوائل التسعينيَّات، ما وصل لذروته عام ٢٠٠٣م، عندما صيغ قانون جديد للبنك المركزي، يقوم بموجبه محافظ البنك المركزي بتقديم التقارير إلى رئيس الجمهورية، ولم يعُدْ مجرد ملحق بوزارة المالية، وكان لهذه التَّغيُّرات تداعيات واسعة على علاقته بها:

فأولًا: لا تعني استقلالية البنك المركزي عدم حاجته لتنسيق عملياته مع السلطة المالية، ففي الواقع، كما وثَّق العديد من الدراسات مثل دراسة لورينز ودي لا بيدرا (١٩٩٨)، تشير تجارب معظم البلدان، إلى اعتماد السياسة النقدية الناجحة على التنسيق الفعال للسياسات بين البنك المركزي ووزارة المالية؛ لأن السياستين: المالية والنقدية تتفاعلان بعدة طرق حاسمة، حيث تعمل السياسة المالية بشكلٍ مباشرٍ على إدارة الطلب الكُلِّي، فيما تؤثر السياسة النقدية عليه بشكل غير مباشر من خلال سعر الفائدة الحقيقي قصير الأَجَل، وحيث قامت الحكومة المصرية بتمويل عجز موازنتها عبر الزمن بطبع النقود (رسوم سَكِّ العملة) والاقتراض (بإصدار أذون وسندات الخزانة)؛ يفرض التفاعل بين السياستين: المالية والنقدية تداعياتٍ على التضخم وأسعار الفائدة والتمويل الحكومي بمرور الوقت، وبينما تحدد المالية حجم الدَّيْن العام، تحدد النقدية تركيبة الدَّيْن وتكلفته؛ فمثلًا تعتمد التكلفة المالية التي تتحمَّلها الحكومة بسبب مراكمة دين عام، إلى حد كبير، على مدى توسعية أو انكماشية السياسة النقدية (مدى ارتفاع أو انخفاض أسعار الفائدة مثلًا)،

ثانيًا: تنطوي العلاقة بين المركزي والمالية على احتماليَّة حدوث تضارُب بين دوره كسلطة نقدية ودورها كمديرة لديون الحكومة، وقد كان دور المركزي

كسلطة نقدية هو القبول بدوره كمساعد للمالية طوال الفترة ١٩٦٠ - ٢٠٠٠م، وحتى بعد اعتماد برنامج الإصلاح الاقتصادي والتكيُّف الهيكلي في التسعينيَّات، استخدم المركزي سلطته لخدمة الأهداف المالية، بمطالبة البنوك التجارية (التي تعني في مصر أساسًا البنوك المملوكة للحكومة) بقبول الأوراق المالية الحكومية بأسعار فائدة أقل من السوق، وقدم هاندي (٢٠٠١) مثالًا على ذلك من عام ٢٠٠٠م، عندما أدت السيولة المحدودة في يناير ٢٠٠٠م، لارتفاع أسعار الفائدة بالإنتربنك إلى ١٧%، دونما أثر - للمفاجأة - على عوائد أذون الخزانة، رغم محدودية السيولة؛ حيث أظهرت بنوك القطاع العام، تحت تأثير البنك المركزي، سمات السوق المقيدة كافةً واستمرت في شراء الجزء الأكبر من هذه الأذون، وهو التدخل الذي يعزل وزارة المالية عن ضرورات الحزم المالي، ويعطي إشارات مُركَّبة لما يجب على السياسة النقدية أن تحاول تحقيقه فعليًا.

ويوضح هذا المثال ما يمكن أن ينتج من مشاكل عن التداخل بين إدارة الدَّيْن العام وإدارة السياسة النقدية للبنك المركزي، من مخاطر إضعاف فاعلية الاثنتين؛ لهذا يجب الفصل بين الوظيفتين، ويجب على المركزي ألا يُبقي سعر الفائدة منخفضًا بشكل مصطنع لمجرد تمكين الحكومة من تمويل عجز موازنتها بأقل تكلفة، وفضلًا عن تنسيقه الضروري مع وزارة المالية، تعتمد فاعلية البنك المركزي المستقل على الوضوح بشأن ما يمثل مسئوليته الأساسية من السياسات، وكيفية تنفيذها.

وقد تمحورت السياسة النقدية للمركزي حول السعي لتحقيق الاستقرار النقدي بين عامَيْ ١٩٩٠ و٢٠٠٠م، باستهداف نمو المعروض النقدي بالمعنى الواسع M2، بما يوافق نمو الناتج المحلي الإجمالي الإسمي، اعتمادًا على تطورات الناتج المُتوقعة ومستوى التضخم المرغوب، ورغم أن هذا النقد بمعناه المُوسَّع كان هو الهدف التشغيلي/ المباشر، كان الهدف المتوسط خلال عقد التسعينيَّات (وما بعدها) هو الاحتفاظ بالاحتياطيات الزائدة من النظام المصرفي ككل عند نسبة ثابتة من الودائع المحلية، وقد استهدف المركزي في البداية فائض احتياطي بنسبة ١% من قاعدة الودائع بالعملة المحلية، ثم خفضه إلى نسبة ٠,٥% عام ٢٠٠٠م، وحيث يستطيع النظام المصرفي ككل زيادة حجم

القروض فقط بمقدار حاصل ضرب الاحتياطيات الزائدة ومضاعف النقود؛ فإن تحديد أحجام هذه الاحتياطيات يوفر للمركزي أداةً يستطيع بها التحكم في توسُّع الإقراض.

أما مُضاعِف النقود (الناتج عن نسبة الجنيه المصري في سيولة القطاع الخاص إلى الاحتياطيات المصرفية)، فقد تراوح ما بين ١,١٧ و١,٨٩ خلال الثمانينيَّات والتسعينيَّات، ورغم أن الاتجاه كان صعوديًا، كانت هذه القيَم أقل كثيرًا من نظيراتها في أوروبا واليابان والولايات المتحدة؛ ما يرجع إلى ارتفاع نسبة العملة السائلة ضمن القاعدة النقدية المصرية، بما قلَّل الاحتياطيات المتوافرة لدى النظام المصرفي؛ وهكذا يرجع الاتجاه الصعودي في مضاعف النقود أساسًا إلى هبوط نسبة النقود/ الودائع بشكل طفيف، فيما تحددت الاختلافات في الاتجاه بشكلٍ كبيرٍ بنسبة احتياطيات البنك إلى ودائعه.

ومع ذلك يمكننا النظر بشكلٍ مختلفٍ للنظرية الكامنة خلف استهداف البنك المركزي الاحتياطيات الفائضة، وهي أنه لو كان المركزي راضيًا تمامًا عن طلب السوق على هذه الاحتياطيات؛ لما كان ليُربك أسعار الفائدة بأسواق رأس المال، وما كان ضبط هذه الأسعار ليتطلب أكثر من توفيرِ قدرٍ أكبر أو أقل من الطلب على الاحتياطيات الفائضة.

وفي الواقع، كانت سياسة محاولة السيطرة على التضخم بالتحكم في المعروض النقدي - الذي كان يتحقق بدوره بالسيطرة على الاحتياطيات الفائضة - سياسة غير فعالة إلى حَدٍّ كبير؛ بسبب عدم وجود علاقة واضحة تربط عمليات إعادة الشراء التي يقوم بها المركزي، بالمعروض النقدي والتضخم.

وكانت هناك ثلاثة تعقيدات: (١) لا يوجد دليل على رغبة البنوك في استهداف احتياطيات فائضة من الودائع بالعملة المحلية بمستوى ١ أو ٠,٥%، (٢) يبدو أن هذا الاستهداف لم ينجح في الواقع؛ فقد اختلفت تلك الاحتياطيات بشكلٍ كبيرٍ عن الأهداف المُفترضة كل أسبوع، حتى زعم صندوق النقد أنه في التسعينيَّات كانت هناك فترات دورية تمتد لثلاثة أسابيع أو أكثر، تكون فيها الاحتياطيات سلبية، بما يعني انتهاك النظام المصرفي ككل لمُتطلَّبات الاحتياطي، ومن هذا السلوك غير المنتظم استنتج الصندوق وجود أخطاء تنبُّؤ

كبيرة، (٣) لم يُظهر نمو النقد الموسع M2 أية علاقة مستقرة مع التَّغيُّرات في الأسعار؛ ما يُرجح أن حتى الاستهداف الناجح له قد تكون له آثار غير متوقعة على مستوى الأسعار.

ومع ذلك، فلو أُريد لأسعار الصرف في المستقبل أن تكون أكثر مرونةً (خاصَّةً بعد تعويمه في يناير ٢٠٠٣م)، فلابد أن تضع السياسة النقدية مستوًى إسميًا لتوقُّعات التضخم، رغم عدم ظهور ارتباط واضح بين العمليات النقدية للمركزي والمعروض النقدي والتضخم، كما تعني فترات التأخر (حتى ظهور آثار السياسات - المترجم) الطويلة عمومًا المرتبطة بالسياسة النقدية، أن قرارات هذه السياسة يجب أن تكون مُتوقعة؛ فيجب أن تُتخذ استجابةً للتضخم المُتوقع لا الحالي؛ ما يتطلَّب تنبؤاتٍ دقيقةً بالتضخم.

وهكذا، فلو كان المُقرر هو إدارة السياسة النقدية للتوقعات التضخمية؛ فسيتحتَّم على المركزي تقوية قدراته على التنبؤ بالسيولة، وعلى تصميم أدوات سياساتها واستخدامها؛ كذا أن يدعم سياساتٍ لتطوير أسواق أوراق مالية أكثر كفاءةً، بحيث تتحسَّن قنوات انتقال آثار السياسة النقدية، فضلًا عما يتطلَّبه الأمر من قدرٍ كبيرٍ من العمل التحليلي؛ لأن المعرفة بعمل السياسة النقدية في مصر محدودة ومتناثرة؛ ما يرفع عدم التأكد بشأن نتائجها.

وتشير تجربة الاستهداف النقدي في البلدان الصناعية، كما ورد في مسوح برنانكيه وزملائه (١٩٩٩)، وميشكين (a٢٠٠١)، وليوازا وسوتو (٢٠٠٢)، إلى عددٍ من الإخفاقات الخطرة لسياسات الاستهداف النقدي في السيطرة على التضخم، وتنشأ المشكلة الرئيسة عن العلاقة غير المستقرة بين النقود والدخل الإسمي؛ ومن ثَمَّ عدم قدرة الإجماليات النقدية على تقديم إشارة موثوقة حول موقف السياسة النقدية؛ ما أدى إلى التخلِّي عن الاستهداف النقدي في العديد من البلدان، بما فيها الولايات المتحدة وكندا والمملكة المتحدة.

ووجد ميشكين وسافاستانو (٢٠٠٠) دليلًا على علاقات "تضخم - نقود" غير مستقرة مشابهة في أسواق البلدان الناشئة، وكان الاستهداف النقدي أكثر نجاحًا إلى حَدٍّ ما في ألمانيا وسويسرا، رغم عدم تحقق الهدف في هذه البلدان في عدة مناسبات، فيما اعتمد النجاح على بعض السمات الخاصة بهذه البلدان (مثل الجمهور المتطور وقناعته بتفسيرات البنك المركزي)؛ وكذلك الأمر في

هذه البلدان التي تخلَّت عن استهداف الإجماليات النقدية من وقتٍ لآخر، عندما تعارض مع أهداف مهمة أخرى مثل السلوك المرغوبة لسعر الصرف.

وكانت نتيجة الخبرة المُكتسبة على مدى عقدين من الزمن، هي انتقال عدة بلدان (بدءًا من نيوزلندا عام ١٩٩٠م) من الاستهداف النقدي إلى استهداف التضخم، ويبدو أنه مع تخلِّي مصر عن ربط سعر الصرف عام ٢٠٠٠م، قد يصبح استهداف التضخم الهدف الرئيس لسياسات المركزي المصري، وتؤكد الأدبيات الضخمة حول خبرة استهداف التضخم - التي من أهمها وأحدثها ماسون وزملاؤه (١٩٩٧)، وسفينسون (١٩٩٧، ١٩٩٩)، وبرنانكيه وزملاؤه (١٩٩٩)، وميشكين وشميديت - هيبل (٢٠٠١)، وليوازا وسوتو (٢٠٠٠) - على خمسة عناصر أساسية:

١- التزام الحكومة باستقرار الأسعار كهدفٍ رئيسٍ طويل الأَجَل للسياسة النقدية، فللحفاظ على مصداقية السلطات (بالالتزام بالتضخم المُستهدف)، قد يتحتَّم عليها قبول التخلِّي عن بعض الرقابة التقديرية لسياساتها في مناطق أخرى، ما يعني كذلك تخلي المركزي عن استهداف مُتَغيِّرات أخرى، مثل سعر الصرف؛ وذلك لأن تعدُّد الأهداف قد يعطي إشارات مُربكة بخصوص الأهميات النسبية لها،

٢- التحرر من "الهيمنة المالية"، أي ألا يوجد تقريبًا أي اقتراض حكومي من البنك المركزي، وأن تكون الأسواق المالية المحلية عميقة بما يكفي لاستيعاب وضع الدَّيْن العام، بأدوات مثل أذون الخزانة،

٣- حرية البنك المركزي في اختيار الأدوات الضرورية لتحقيق معدل التضخم المُستهدف، أي تمتعه بما وصفه سفينسون (١٩٩٩) بـ "سلطة تقديرية مقيدة" في تحديد آليَّة استهداف التضخم، تحدد الأهداف والمسئوليات التي تتحملها المؤسسات المختلفة، مع حرية المركزي في اختيار الأدوات التي يستخدمها،

٤- شفافية الاستراتيجيَّة النقدية بالتواصل مع الجمهور والأسواق، بما في ذلك الإعلان عن هدفٍ رقمي (قد يكون نطاقًا لا رقمًا محددًا) للتضخم، وتحديد واضح للمسئولية، وقد قدمت نيوزيلندا نموذجًا جيدًا، حيث كانت الوظيفة الأساسية للمركزي ضمان استقرار الأسعار، ما عنى تقييد التضخم الكامن

أو الأساس لما دون الـ ٣% سنويًا عام ٢٠٠٠م، وهو الهدف الذي كان قد حُدد في اتفاق سياسات الاستهداف بين وزير المالية ومحافظ البنك المركزي لفترة الولاية الخامسة للمحافظ، والذي يهدد عدم تحقيقه منصب المحافظ، وحقق هذا الاستهداف الدقيق والواضح للتضخم كُلًّا من الشفافية والمسئولية،

٥- خبرة فنية في نَمْذَجَة سلوك الاقتصاد، وتقدير أثر المُتَغيِّرات المختلفة على التضخم، والتنبُّؤ بالمسار المستقبلي له.

كذا يجب التنسيق بين المركزي والمُكوِّنات الأخرى للحكومة؛ كونه مسئولًا بصورةٍ مباشرة عن تحرُّكات المُتَغيِّرات الحقيقية كالناتج المحلي الإجمالي؛ لأن تركيز المركزي على استهداف التضخم، يُضعف قدرته عمليًا على تقليل التقلُّبات في الناتج الحقيقي والتوظيف، والمثال القياسي هنا هو صدمات العرض التي تقلل الإنتاج وترفع الأسعار، ففي مثل هذا الموقف، قد يؤدي استهداف التضخم بالبنك المركزي إلى تقليل المعروض النقدي في وقت يعاني فيه الاقتصاد من الركود.

ولمتابعة سياسة نقدية نشطة تستهدف التضخم بنجاح، سيتعيَّن على المركزي مراجعة فاعلية أدواته كذلك، وقد وجد هانسن (٢٠٠٣) أنه خلال الفترة ١٩٩٢- ٢٠٠٢م، لم يؤثر سعر الفائدة الإسمي على الائتمان المحلي الحقيقي الذي حصل عليه القطاع الخاص بشكل كبير؛ فقد ذهب الجزء الأكبر منه للشركات الكبيرة من البنوك الكبيرة، تلك الشركات التي فضَّلت استخدام الديون قصيرة الأَجَل والمتجددة باستمرار، لزيادة رأس المال الإضافي؛ لأن تمويل الديون لا يعرِّض رأسمالها الخاص للخطر ولا يغيِّر تركيبة ملكيته، كما تفضِّله البنوك الكبيرة لسهولة الحصول على معلومات عن الشركات الكبيرة مقارنةً بالشركات الصغيرة، وكان يمكن للطرفين أن يستمرَّا في ممارساتهما؛ لاقتناع قطاع الأعمال بأن الحكومة لن تسمح بانهيار النظام المصرفي، مهما ساءت الظروف.

ولهذا تتطلب السياسة النقدية الفعالة تشديدًا لقيود الموازنة، كما تستلزم إنشاء سوق سندات أكثر نشاطًا؛ لتمكين هيكل أسعار الفائدة من لعب دور أكثر فاعلية وتسهيل انتقال آثار السياسة النقدية.

سوق رأس المال

تأسست بورصتا القاهرة والإسكندريَّة عام ١٨٨٣م، وقد تذبذب نشاط سوق الأسهم وتمويل الشركات استجابةً للظروف الدولية المتغيرة، خاصَّةً تلك المؤثرة على تجارة القطن التي هيمنت على اقتصاد مصر، وبلغ نشاط الاقتصاد ذروته خلال الخمسينيَّات، فبلغ حجم التداول ١١٥ مليون جنيه عام ١٩٥٥م، بما يعادل ٣٠% من القيمة السوقية للأوراق المالية المُدرجة، بقُرابَة ألف معاملة يوميًا.

وقد أدت إجراءات التأميم ونزع الملكية المذكورة في الفصول السابقة إلى تغييرٍ جذريٍّ في بنية الاقتصاد، والإضعاف المفاجئ لدور هذه السوق، التي ظلَّت مفتوحة لمؤسسات القطاع الخاص خلال فترة الاشتراكية العربية، رغم إغلاقها لفترة قصيرة، فقدمت ما بين ٢٥ و٥٠% من رأس المال الجديد للقطاع الخاص بين عامَيْ ١٩٥٨ و١٩٦١م.

لكن غيَّرت الموجات المتعاقبة من التأميم والحراسات ونزع الملكية المذكورة سابقًا هيكل الاقتصاد جذريًا، فانخفض عدد الشركات المُدرجة بالسوق من ٢٧٥ إلى ٥٥ بين عامَيْ ١٩٥٨ و١٩٧٥م، وانخفض رقم الأعمال بها من ٦٦,٧ مليون جنيه عام ١٩٥٨م، إلى قُرابَة أربعة ملايين جنيه في المتوسط بين عامَيْ ١٩٦٣ و١٩٧٤م.

ومع هيمنة القطاع العام على الاقتصاد المصري؛ أصبحت الدولة المستثمر الصناعي الأساس، فتولَّت مسئولية السيطرة على معظم الموارد، وتمويل استثماراتها من الموازنة والمعونات الخارجية، وقروضها من البنوك التجارية الأربعة المُؤمَّمة والمؤسسات المالية المؤممة (مثل هيئة التأمين الاجتماعي وصناديق التقاعد الحكومية).

كما كان هناك بعض الاقتراض العام، لكن مرَّت كمية صغيرة فقط منه عبر سوق الأوراق المالية في شكل سندات التنمية الحكومية والإسكان، حيث عمل القطاع المصرفي المُؤمَّم ومكاتب البريد إلى حَدٍّ ما، كروافع رئيسة لتعبئة المدخرات، وشجَّعت عدة تغييرات في التشريعات الضريبية الادخار من خلال البنوك، واستمر النظام الضريبي في التمييز بشكلٍ كبيرٍ ضد الأوراق المالية للشركات وتطوُّر سوقها.

ولم تمتدَّ سياسة التأميم إلى الشركات الصغيرة (التي يقلّ عدد موظفيها عن خمسين موظفًا)، والتي تمثِّل جزءًا من القطاع الخاص لا يحتاج لكمياتٍ كبيرة من رأس المال؛ ومن ثَمَّ لا تلزمه تعبئة الموارد من سوق الأوراق المالية، وقد بقيت الصناعات الصغيرة طوال الستينيَّات والسبعينيَّات، لكن بتضاؤل في حصة القطاع الخاص من إجمالي الاستثمارات الصناعية باطِّراد، فقدَّر إكرام (١٩٨٠: ٢٤٦ - ٥٣) متوسطها بنسبة ٤% فقط في الفترة ١٩٧٠- ١٩٧٤م، ومع تضاؤل طلب القطاع الخاص على رأس المال، تضاءلت أهمية سوق الأوراق المالية كمصدر له، فانخفضت مساهمتها به من ٥٦% من صافي زيادات رأسمال القطاع الخاص عام ١٩٦١م، إلى أقل من ٢% بعد ذلك العام، ويذكر البنك الدولي أنه لم يكن هناك تسجيل للأوراق المالية للشركات الجديدة التي صدرت خلال الفترة ١٩٦٤- ١٩٧٤م، وانخفضت القيمة السوقية لسوق الأوراق المالية كنسبةٍ من الناتج المحلي الإجمالي من ١٢% عام ١٩٥٨م، إلى ١% فقط في السبعينيَّات والثمانينيَّات.

وأدت إعادة تنشيط هذه السوق بعد اعتماد سياسات الانفتاح إلى تحسُّن الأمور، لكن لم ينتج عن ذلك تحسن ملحوظ بسيولة السوق لعدة سنوات لاحقة، ما أرجعته دراسات البنك الدولي لثلاثة أسباب رئيسة: (١) نما عدد الشركات الكبيرة التي صدَّرت أسهمها للعامة ببطء من ٥٥ إلى ١٥٥ شركة، حيث ظل القطاع العام يسيطر على الاقتصاد، مُعتمدًا على مصادر التمويل الخاضعة للحكومة، (٢) فضَّل مستثمرو القطاع الخاص الاستثمارات التي يمكن أن يمتلكها أو يديرها فرد واحد أو بالشراكة فقط مع دائرته العائلية وأصدقائه المباشرين؛ ما جعل أقل من ٠,١% من الشركات المُسجلة خلال الفترة ١٩٨٢- ١٩٩٠م، يحتاج لاكتتاب على رأسمالٍ باسم أكثر من شخص واحد، كما لم يكن حجم أسهم رأس المال كبيرًا، فبلغ متوسط الرَّسْمَلَة لأكثر من ١١٥٠ شركة مساهمة تأسست خلال الفترة ١٩٨٠- ١٩٩٠م، مليون جنيه فقط لكل شركة، (٣) شجَّعت القوانين الضريبية الجديدة على تكوين "شركات مُقفلة الملكية"، دخلت البورصة لا لتداول أسهمها، بل فقط للاستفادة من المزايا الضريبية، فقُرابَة ٨٠% من الشركات المُدرجة بالبورصة أعوام ١٩٨٠- ١٩٩٠م، والبالغ عددها ٤١٨ شركة، تكوَّن من ١٥ مساهمًا فقط أو أقل، وبحلول عام ١٩٩٠م،

شَكَّلت هذه الشركات مُقفلة الملكية بقيمة رأس المال، قُرابَة ٦٤% من قيمة جميع الأوراق المالية المُدرجة، ويُقدِّر البنك الدولي أنه خلال الثمانينيَّات، لم يُتداول سوى ٢٠% فقط من الأوراق المالية المُدرجة في أية سنة على حدة، بل لم يُتداول بعض هذه الأوراق لعدة سنوات، ومنها ما يعود إلى عام ١٩٥٩م، وهو ما ضيَّق قاعدة الأوراق المالية القابلة للتداول بشدة، بحيث بلغ متوسط الصفقات ما بين ٢٠ و٣٠ صفقة فقط يوميًا.

وقد كانت الحوافز الضريبية لإدراج الشركات في البورصة كبيرة، كما لم تكن شروط ذلك الإدراج صعبة[1]، فكان يكفي للشركة ثلاثة مساهمين ورسوم إدراج سنوية بسيطة للتقدُّم للإدراج بالبورصة، وتصبح مؤهلةً للحصول على إعفاءات ضريبية معتبرة، مَثَّلت خسائر لإيرادات عامة تحملتها الخزانة العامة، دونما منافع موازية للاقتصاد من تطوُّر سوق الأوراق المالية.

واستمرت الصورة على حالها إلى حَدٍّ كبير حتى عام ٢٠٠١م، فكانت القيمة الإجمالية للأسهم المتاحة للتداول فعليًا (أسهم التداول الحُرّ free - float) أقل من القيمة الرأسمالية الكلية بكثير، ما بلغ وفقًا لبعض التقديرات الدقيقة أقل من ٣% من الناتج المحلي الإجمالي في نهاية عام ٢٠٠١م، ومثَّلت أكبر مائة شركة بمعيار القيمة الرأسمالية السوقية ٧٥% تقريبًا من إجمالي القيمة الرأسمالية السوقية للأسهم، لكن من بينها، ظل أكثر من ٦٠ شركة (تمثل ٤٥% من القيمة الرأسمالية) غير متاحة للتداول تقريبًا، وهكذا مثَّلت أنشط عشر شركات ٥٨% من القيمة السوقية الإجمالية للتداول من الوجهة العملية، بل كان كثيرٌ من التداولات على كثيرٍ من الأوراق المالية المُدرجَة بالبورصة مُصطنعًا، حيث كانت تقضي شروط هيئة السوق المالية بشطب أية شركة لا تُتداول أسهمها لمدة تتجاوز ستة الأشهر، ما كان يتم التحايل عليه بعمليات تداول يقوم بها شركاء من داخل الشركة، مما وُصف أحيانًا بعمليات التداول "التجميليَّة"، والتي ظلت كبيرة إلى حَدٍّ ما، فوفقًا لدراسة لصندوق النقد، تم تداول أسهم قُرابَة ٤٠% من

[1] أشار البنك الدولي إلى أن الهيكل الضريبي قد خلق علاقة مختلة بين المخاطر والمكاسب، فالدخل على الأوراق المالية قليلة المخاطر (مثل أذون الخزانة والودائع المصرفية) كان مُعفًى بشكل كبير من الضرائب، فيما كانت أرباح الأسهم وإيرادات الفوائد على الأوراق المالية عالية المخاطر (مثل أسهم وسندات الشركات) خاضعة لأنواع مختلفة منها؛ فكانت النتيجة منحنى "دخل ما بعد ضريبي" هبوطيًا بصفة عامة مقابل المُدَّة والمخاطر.

الشركات بشكل طبيعي (أي تحدَّدت أسعار أسهمها بالعرض والطلب)، بينما لم يتم تداول أسهم باقي الشركات، أو تم تداولها بشكل "تجميلي" فقط.

ثم صدر قانون سوق رأس المال رقم ٩٥ لسنة ١٩٩٢م لتحديث جميع لوائح سوق رأس المال القائمة، الذي كرَّس سلطة تنظيمية لهيئة مستقلة لسوق رأس المال، كُلفت بتنفيذ اللوائح وضمان الخضوع لها، فضلًا عن الإشراف على أداء السوق، وأتاح للمستثمرين الأجانب الوصول الكامل للسوق، ووضع أحكامًا ضد الممارسات السوقية غير العادلة (مثل التداول من داخل الشركات وتحديد الأسعار والاستحواذات العدائية)، كما فرض على الشركات المُتداولة تداولًا عامًا الالتزامَ بمعايير المحاسبة والمراجعة الدولية، بحيث أصبحت مُطالبة بإصدار بيانات مالية نصف سنوية لزيادة شفافية السوق، ويعرض الجدول (٢ - ٧) موجزًا بإحصاءات البورصة.

	١٩٦١	١٩٧٥	١٩٨٠	١٩٨٥	١٩٩٠	١٩٩٥	٢٠٠١
عدد الشركات المُدرجة	٢٦١	٥٥	٦١	٣١٨	٥٧٣	٧٤٦	١١١٠
القيمة السوقية (بالمليون جنيه)	١٧٥	٤٩	١٣٠	١٨٧٤	٥٢٧٤	١٢٧٦٠٠	٨٤٨٠٠
معدل الدوران السوقي (بالمليون جنيه)	٣٩	٨	١١	٦٣	٣٤٢	٣٥٠٠	١٦٦٠٠
معدل الدوران السوقي (بالنسبة المئوية)	٢٢,٤٦	١٦,٩٤	٨,٣١	٣,٣٦	٦,٤٨	٢,٧٥	١٩,٧٠
القيمة السوقية/ الناتج المحلي الإجمالي	١١,٩٩	١,٠٠	٠,٨٤	٥,٧٦	٦,٢٢	٦٠,٢٦	٢٣,٧٩

جدول (٢ - ٧): مُوجز بإحصاءات البورصة المصرية خلال الفترة ١٩٦١- ٢٠٠١م.

Source: World Bank; CASE.

وظل الإدراج والتداول بالبورصة مقتصرًا على الأسهم والسندات المحلية والأجنبية وأسهم الصناديق الاستثمارية المشتركة حتى عام ٢٠٠٠م، وكان يتم إدراج الأوراق المالية في بورصتَي القاهرة والإسكندريَّة في الوقت نفسه وتداولهما بالسعر نفسه، ثم أُستُحدثت تحسينات تقنية مستمرة، منها مثلًا تحويل عملية المَقاصَّة والتسوية من التنفيذ اليدوي إلى الإلكتروني.

ويمكننا رسم صورة لأداء سوق الأسهم خلال التسعينيَّات من خلال أربعة مؤشرات، هي: القيمة الرأسمالية السوقية بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي، والقيمة المُتداولة بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي، وعدد الشركات المُدرجة، وعدد الشركات المُتداولة.

فنجد ارتفاعًا لرأس المال الإسمي للشركات المُدرجة بالبورصة من ٥,١ إلى ٢٠.٥% من الناتج المحلي الإجمالي بين عامَيْ ١٩٩٤ و٢٠٠٠م، وارتفاعًا للقيمة الرأسمالية السوقية بشكل أكثر حدَّة، من ٦,٥ إلى ٣٥,٣% من ذلك الناتج خلال الفترة نفسها، وقد سيطر القطاع المالي على الرَّسْملَة بنسبة ٢٥% عام ٢٠٠٠م، تلاه صناعة الأسمنت بنسبة ١٢%، ثم صناعة الأغذية والمشروبات بنسبة ١٠% .

أما قيمة التداول، فكانت أقل من ١% من الناتج المحلي الإجمالي عام ١٩٩٤م، ثم بلغت ١٥% منه عام ٢٠٠٠م، ووصلت ذروتها عندما تجاوزت ٢٩% من ذلك الناتج عام ١٩٩٨م، وارتفعت نسبة الدوران (قيمة الأوراق المالية المُتداولة إلى القيمة الرأسمالية السوقية) بشكلٍ حادٍّ من أكثر قليلًا من ٣% إلى ما يقرب من ٣٠% بين عامَيْ ١٩٩٢ و٢٠٠٠م.

كما زاد عدد الشركات المُدرجة بالبورصة من ٦٧٢ إلى ١٠٣٦ شركة بين عامَيْ ١٩٩٤ و٢٠٠٠م، أي بنسبة أكثر من ٥٠%، بينما قفز عدد الشركات المُتداولة من ٣٠٠ إلى ٥٤٥ شركة، بزيادة أكبر من ٨٠%، ونَمَت مشاركة المستثمرين الأجانب في السوق بسرعة، فزادت معاملات الأجانب من أكثر قليلًا من ٣٠% إلى أكثر من ٤٠% من إجمالي حجم التداول في الأوراق المالية المُدرجة خلال الفترة ١٩٩٧- ٢٠٠٠م.

وإن كانت هذه المقارنات تحجب الانخفاض في مؤشرات السوق كافةً (كالقيمة السوقية وحجم التداول وإصدارات الأوراق المالية) منذ عام ١٩٩٩م بسبب تباطؤ الاقتصاد، فضلًا عن بقاء السوق صغيرًا وقليل السيولة بالنسبة إلى حاجات الاقتصاد، ما يرجع لأربعة أسباب، أسهمت على وجه الخصوص في الضعف النسبي لنشاط السوق:

١- لم تكن معظم الأسهم مُدرجة أساسًا للبيع، بل لمجرد الحصول على مزايا ضريبية، فوفقًا للبنك الدولي (١٩٩٣a) بلغ التداول في الأسهم مُقفلة الملكية

أقل من ١٠% من إجمالي الصفقات كل سنة، وأظهرت دراسة لاحقة أنه لم يتم تداول أكثر من ٧٠٠ سهمٍ من إجمالي ١١٠٠ سهم مُدرج بالبورصة المصرية في عام ٢٠٠١م، ويذكر هوباند (١٩٩٩: ٦١) أن الأسهم العشرة الأكثر تداولًا في البورصة مثَّلت ٦٠% من إجمالي التداول في المتوسط، في حين مثَّل أعلى ٣٠ سهمًا ٨٥% من السيولة المطلقة للسوق؛ ولذلك ظل السوق ضحلًا وغير قادر على توفير دخول وخروج سهل للمستثمرين ومُصدري الأوراق المالية، حتى قيل أن إدراج كل هذه الأوراق غير النشطة يشكل عقبة أمام نمو السوق في المدى الطويل؛ كونه يستهلك موارد إدارة نادرة، دونما زيادة في السيولة،

٢- يعني عدم وجود سوق ثانوية متطورة، عدم قدرة المستثمرين على القيام بصفقات تكتيكية لتعديل توازنات عوائد محافظهم ومخاطرها بسهولة،

٣- قيَّد غياب صُنَّاع السوق المستعدين باستمرار لتقديم عروض البيع والشراء، قدرةَ كل من المستثمرين الأفراد والمؤسسين على شراء وبيع الأوراق المالية في الوقت المناسب،

٤- كانت طبيعة ونطاق الخدمات التي يقدمها السماسرة والوسطاء الماليون محدودة؛ حيث كانت القاعدة الرأسمالية لمعظمهم صغيرة جدًّا، فلم يكونوا مستعدين في الظروف الاعتيادية لاتخاذ مواقف تعرِّض رؤوس أموالهم المحدودة للخطر، كما أسهم غياب نظام للتعامل بين السماسرة والوسطاء في نقص سيولة السوق الثانوية.

أما عن المُكوِّن الثاني لسوق رأس المال، وهو السندات، فقد توسَّع بشكلٍ حادٍّ في النصف الثاني من التسعينيَّات، مع ارتفاع معدلات إصدار السندات الحكومية وسندات الشركات، فزادت سندات الشركات في السوق المحلية من ٣٠ مليون جنيه عام ١٩٩٤م، إلى قُرابَة أربعة مليارات جنيه عام ٢٠٠٠م، فيما صدرت أذون الخزانة (ذات آجال الاستحقاق ما بين خمسة وسبعة وعشرة أعوام) للمرة الأولى عام ١٩٩٥م، لإطالة أمد الدَّيْن المحلي الذي كان يُموَّل حتى ذلك الحين بنسبة كبيرة بأذون خزانة ذات آجال استحقاق ما بين ثلاثة أشهر وعام واحد، وهي الاستراتيجيَّة التي نجحت، فبحلول نهاية السنة المالية لعام ٢٠٠٠م، بلغت أرصدة أذون الخزانة المُستحقة ١٣ مليار جنيه، انخفضت نسبة قصيرة الأَجَل منها بقُرابَة ٣٠% بين عامَيْ ١٩٩٤ و٢٠٠٠م.

ورغم توسُّع الأسواق بمرور الوقت، لم تتطور أسواق الأسهم والسندات بشكل متساوق، فقد نتج النمو أساسًا عن بيع أسهم الشركات الكبيرة وسندات الحكومة؛ فبقي السوقان مُجزَّأين، ففي سوق الأسهم المصرية، تركَّز رأس المال السوقي ونشاط التداول في الشركات الكبيرة؛ ما يرجع جزئيًا للقيود المفروضة على إصدار الشركات لسندات، حيث اشترطت لوائح هيئة سوق رأس المال لإصدار الشركات سندات، حيازتها تصنيفًا ائتمانيًا وضمانات من مؤسسة مالية بكفاءتها المالية.

ورغم ما تحقق من تقدم، تخلَّف تطور سوق الأسهم المصرية عن نظرائه في عديد من الاقتصادات الناشئة الأخرى في أوروبا وآسيا وأمريكا اللاتينية، فتجاوزته في القيمة السوقية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي وعدد الشركات المُدرجة بها، وقد أسهم نشاط القطاع العام بشكلٍ كبيرٍ في تطور سوق السندات، ليس فقط بزيادة حجم السندات بالسوق، بل أيضًا بمساهمة أذون الخزانة هذه في إيجاد سعر مرجعي آمن لمجموعة من آجال الاستحقاق؛ بما حدد منحنى العائد الذي تتحدد مقابله أسعار الأوراق المالية الأخرى.

الوسطاء الماليون غير المصرفيين

تتكوَّن مؤسسات الوساطة المالية غير المصرفية الرئيسة في مصر من صناديق التأمين الاجتماعي والمعاشات التقاعدية وقطاع التأمين، وتنضم لها مؤسسات كشركات التأجير، لكنها كانت غير ذات أهمية خلال فترة الدراسة.

وقد ارتفع إجمالي أصول نظام التأمين الاجتماعي وصناديق المعاشات الخاصة وشركات التأمين بشكلٍ مُطَّرد منذ عام ١٩٦٠م وحتى عام ٢٠٠٠م، حتى بلغت أكثر من ٤٢٪ من الناتج المحلي الإجمالي، فرغم ما ثبَّط التدفقات الصافية للنظام من سلبية العوائد الحقيقية عليها، كانت التدفقات السنوية للنظام كبيرة، فبلغت ١٢٪ تقريبًا على أصول النظام، خاصَّةً أواخر الثمانينيَّات وأوائل التسعينيَّات، وهو ما أدى إلى انخفاض نسبة الأرصدة المتراكمة إلى الناتج المحلي الإجمالي من ٣٨٪ عام ١٩٨٨م، إلى ٣٢٪ عام ١٩٩٣م، لكن تحسَّن معدل العائد الحقيقي على أرصدة التأمينات الاجتماعية بعد ذلك، مع انخفاض معدل التضخم.

وتستطيع مؤسسات الادخار التعاقدية المساهمة في تطوير سوق رأس المال بالبلد بشكلٍ كبير، ما يعتمد على طريقة تخصيص أصولها، فيشير ڤيتاس (١٩٩٨) إلى الاختلافات المُهمَّة في ممارسات الاستثمار لهذه المؤسسات في مختلف البلدان، ففي المملكة المتحدة تحتلُّ الأصول الحقيقية والأسهم الحصة الغالبة في مَحافِظ صناديق المعاشات، فيما تعتمد صناديق التقاعد وشركات التأمين في أوروبا القارِّية، في تكوين أصولها على سندات الحكومة والرهون العقارية والقروض طويلة الأَجَل بشكلٍ أساس.

ومع ذلك، لم تتحدد معظم استثمارات الصناديق المصرية في السندات الحكومية باعتبارات السوق، بل كانت إلزامية؛ فقد كانت أرصدة نظام الضمان الاجتماعي مُودعة بشكلٍ رئيسٍ في بنك الاستثمار القومي، الذي استثمرها في مشاريع التنمية، مع دفعه لعوائد إجمالية سلبية بالقيَم الحقيقية، على هذه الأرصدة خلال معظم الثمانينيَّات والسنوات الأولى من التسعينيَّات، حين بدأ يدفع سعر فائدة ١٣% على أرصدة صناديق الضمان الاجتماعي عام ١٩٩٢م، ما تجاوز أخيرًا معدل التضخم السائد، وإن لم يُطبَّق هذا السعر الجديد سوى على الأرصدة الإضافية المُستجدَّة؛ أي الأرصدة الجديدة والأرصدة المُعاد استثمارها، ما سوَّى سعر الفائدة المُرجَّح على مُجمل الأرصدة عند معدل ٨% تقريبًا عام ١٩٩٦م وفقًا لحسابات ڤيتاس (١٩٩٨: ١٨)، ما بقي دون معدل التضخم.

وحيث أودعت الصناديق العامة معظم مواردها لدى بنك الاستثمار القومي؛ فإن جزءًا صغيرًا فقط منها وصل للقطاع الخاص؛ ما يعني عدم استفادة النظام المصرفي المصري وقطاع الشركات كثيرًا من تطوير منظومة مؤسسات الادخار التعاقدي، كما لم يكن الاقتصاد قادرًا على الاستفادة من آجال الاستحقاق طويلة الأَجَل لديون الشركات كما يحدث في بلدان أخرى؛ بسبب إيداع هذه المؤسسات - مرَّةً أخرى - لجزء صغير فقط من مَحافظها في ودائع طويلة الأَجَل لدى البنوك التجارية، وبصفةٍ عامَّةٍ لم يُسهم نمط استثمارها كثيرًا في تطوُّر سوق رأس المال.

صناديق التأمين الاجتماعي

يمثل نظام التأمين الاجتماعي أهم مُكوّنات قطاع الوساطة المالية غير المصرفية في مصر، حيث تمتلك مصر نظام تأمين اجتماعي واسعًا بالنسبة إلى دولة نامية، وتتمثل أهم برامجه في تلك التي تقدم خدماتها لموظفي الخدمة المدنية والعاملين بأجور ورواتب في القطاع الرسمي، ويتكون كنظام من هيئتين رئيستين:

الأولى، هي الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية GASI، التي تدير المعاشات التقاعدية للعاملين في المؤسسات العامة والخاصة وأصحاب الأعمال وبعض العمال المتعطِّلين عن العمل والمصريين العاملين في الخارج والعمال الزراعيين والموظفين المحليين،

و**الثانية**، هي الهيئة العامة للتأمينات والمعاشات NOIP، التي تدير معاشات وتعويضات موظفي الدولة.

وقد ولَّد نظام التأمين الاجتماعي فوائض تشغيلية سنوية كبيرة عبر العقود الأربعة التالية لعام ١٩٦٠م، نتجت أساسًا عن المساهمات التأمينية المرتفعة التي فُرضت على العمال، فقد دفع موظفو الدولة والقطاعين: العام والخاص مجتمعين مع أصحاب الأعمال ضرائب للتأمين الاجتماعي بلغت ما بين ٣٥ و٤٠% من الأجور المُغطاة بالنظام، ودفع العمال أنفسهم قُرابَة ثلث مساهمات التأمين الاجتماعي، ليكوِّنوا مع أصحاب الأعمال كامل الرصيد، كما كان مطلوبًا من "العاملين لدى أنفسهم" مساهمات تأمين اجتماعي بلغت ١٥% من دخلهم المُسجل.

وواجهت برامج التأمين الاجتماعي صعوبة أساسية، هي كيفية استثمار فوائضها، فلو كانت استثمرت فائض المساهمات التأمينية بعد تلبية المدفوعات والنفقات الإدارية، في مشروعات تحقق عائدًا سوقيًا؛ لحققت دخلًا إضافيًا هائلًا من الفوائد على احتياطياتها الرأسمالية، إلا أنه مع تأسيس بنك الاستثمار القومي عام ١٩٨٠م، فُرض عليها استثمار احتياطياتها به، مع دفعه سعر فائدة منخفضًا جدًّا عليها، والتي كانت سلبية عمليًا لفترة طويلة بحسابات القيم الحقيقية، فمثلًا تسلَّمت الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية فائدة لم تتجاوز ٥% سنويًا خلال فترة الثمانينيَّات، التي بلغ فيها التضخم قُرابَة ١٨% سنويًا؛ ما يعني تآكل العائد

الحقيقي على الاستثمارات واحتياطيات برامج التأمين الاجتماعي بسبب ذلك التضخم، حتى إنه بحسابات البنك الدولي (١٩٩٣a، المجلد ٢: ١٠٥ - ٦)، لو حصلت الهيئة على عائد حقيقي "صفر" على صندوقها الائتماني، لا عائد حقيقي سلبي؛ لكانت موجوداتها أكبر من ضعفَيْ ما كانت لديها فعليًا في نهاية عام ١٩٩١م، وحتى لو لم تحصل على أية تحويلات من الخزانة العامة خلال الثمانينيَّات، لظل احتياطيُّها محتفظًا بأصول أكبر بنسبة ٥٠% تقريبًا من أصولها الفعلية نهاية ذلك العام؛ وهو ما يعني أن صناديق التأمين الاجتماعي قدمت دعمًا صافيًا كبيرًا لبنك الاستثمار القومي والدولة خلال هذه الفترة.

كذا أشار البنك الدولي (١٩٩٣a، المجلد ٢: ١٠٦) إلى مسألتين أخريين يثيرهما سعر الفائدة المنخفض على أموال نظام التأمين الاجتماعي:

أولًا، لم تكن هناك أية ضمانات بتخصيص القروض المدعومة بشدة من بنك الاستثمار القومي على النحو الأمثل؛ لعدم اضطرار المشاريع المُموَّلة بها للالتزام بالمعايير الاقتصادية المتعلقة بمساواة المعدل المتوقع للعائد الحقيقي بتكلفة الفرصة الاجتماعية لرأس المال على الأقل،

ثانيًا، فرض ذلك السعر المنخفض للفائدة على هيئة التأمين الاجتماعي استخلاص معدلات ضريبية عالية من العمال المشمولين بالنظام، وبسبب الطابَع الرأسمالي إسميًا لبرنامج التأمين الاجتماعي المصري؛ ارتفعت معدلات المساهمة، لتعويض انخفاض معدل العائد المتوقع على الأصول، كما تثير طريقة تحصيل الموارد لصالح بنك الاستثمار القومي، تساؤلاتٍ بخصوص العدالة؛ كون الضريبة على العمال المشمولين بالنظام فُرضت فقط على دخول العمل الأقل من ٦٢٥ جنيهًا في الشهر، فيما تم إعفاء جميع مكاسب العمل المتجاوزة لهذا المبلغ وجميع الأرباح من رأس المال، من ضرائب التأمين الاجتماعي.

وبالمثل حصلت الهيئة العامة للتأمينات والمعاشات على سعر فائدة شديد الانخفاض، فظل السعر الحقيقي للفائدة على احتياطياتها سلبيًا طوال الثمانينيَّات، كما عانى صندوق تأمين ومعاشات موظفي الخدمة المدنية عجزًا تشغيليًا صافيًا (بدلًا من فائض) لعدة سنوات، لكنه احتفظ بحالة فائض كلي؛ بفضل تجاوز المبالغ الكبيرة المُحصَّلة من فوائد أموال الصندوق (الكبيرة بحكم كبَر حجمه) والتحويلات الكبيرة من الخزانة العامة، لذلك العجز التشغيلي.

بنك الاستثمار القومي

تأسَّس عام ١٩٨٠م لاستخدام موارد نظام التأمين الاجتماعي لتمويل مشاريع التنمية، والتي شَكَّلت قُرابَة ٧٠% من أصول البنك خلال معظم الفترة ١٩٨٠-٢٠٠٠م، كما حقَّ له الحصول على ودائع ادِّخارية من هيئة البريد، بالإضافة إلى إصدار شهادات استثمار ومصادر أخرى متنوعة للموارد.

وعلى الورق، يمثل بنك الاستثمار القومي أكبر مؤسسة مالية في مصر، بميزانية عمومية تجاوزت بالكاد أكبر ميزانية بنك تجاري بنسبة ٥٠% خلال معظم سنوات وجوده، وبلغت أصوله ما يعادل ٥٥% من الأصول المُجمَّعة للبنوك التجارية والاستثمارية في مصر في نهاية يونيه ٢٠٠٠م.

لكن من الوجهة الواقعية، لا تتصل المهام الفعلية للبنك كثيرًا بمهام البنوك، فوصفه تقرير للبنك الدولي (١٩٩٣ أ، المجلد ٢: ١١٦) بأنه "عمليًا، هو هيئة مُحاسبيَّة مسئولة عن صرف الأرصدة لتنفيذ برامج الاستثمار الحكومي"، وهو مسئول كذلك عن رصد تقدم مشاريع التنمية التي يصرف الأموال لمختلف كيانات القطاع العام لتمويلها.

ومع ذلك، شكَّك تقرير البنك الدولي في قدرة بنك الاستثمار على القيام بدور ذي قيمة في تقييم الجدارة الائتمانية والمنطق الاقتصادي للمشاريع؛ بسبب الانخفاض الشديد لتكاليف موارده، وأشار لدور البنك المحدود في مجال الوساطة المالية، انطلاقًا من مستواه المنخفض جدًّا من رأس المال والاحتياطيات والموارد، التي بلغت أقل من ١,٤% من إجمالي الأصول عام ١٩٩٠م.

ويرجع تأثير البنك على أداء النظام المالي، إلى الكَمِّ الهائل من الموارد التي حشدها من نظام التأمين الاجتماعي ومعدلات العائد السلبية جدًّا التي دفعها على احتياطياته خصوصًا خلال الثمانينيَّات؛ الأمر الذي تغيَّر منذ عام ١٩٩٢م، عندما بدأ البنك في دفع معدل عائد إسمي أعلى بكثير، بلغ ١٣%، مقابل الأموال الإضافية لنظام التأمين الاجتماعي، ما مثَّل تحسُّنًا ملحوظًا، وإن ظل المعدل الكلي سلبيًا بالقيَم الحقيقية حتى أواخر عام ١٩٩٦م - وفقًا لتقديرات فيتاس (١٩٩٨: ١٨) - حتى تحوُّله تدريجيًا للإيجابية مع الانخفاض المستمر لمعدل التضخم.

كذا كانت أسعار فوائد الإقراض سلبية كقيم حقيقية لعديد من السنوات، فقد تحدَّد سعر الفائدة على قروض البنك طويلة الأَجَل عند نسبة ٩% حتى عام ١٩٨٩م، عندما تمت زيادتها بنصف درجة مئوية، ما لا يضاهي أسعار فوائد القروض طويلة الأَجَل التي كانت تقدمها البنوك التجارية بنسب تتراوح ما بين ١٥ و١٧% سنويًا خلال الفترة نفسها[(١)]، وقد بدأ البنك يُقرض الحكومة بسعر فائدة ثابت قدره ١٢% بأجَل استحقاق خمسة عشر عامًا منذ عام ١٩٩٨م، وهو سعر فائدة أعلى مما دفعته الحكومة على القروض السوقية عام ٢٠٠٠م.

وقد وُصفت كل هذه الترتيبات في تقرير لصندوق النقد والبنك الدولي بالـ "مؤسفة بشكل مُضاعَف"؛ لما حمَّلته من تكاليف مُرحَّلة من الموازنة العامة على نظام المعاشات بطريقة غير شفافة؛ كذا ما أضاعته من فرص لتطوير سوق رأس المال من خلال استثمار فوائض الضمان الاجتماعي.

التأمين:

تأسَّست أول شركة تأمين مصرية عام ١٩٠٠م، ووصلت سوق التأمين المصرية لأكثر من مائة شركة بحلول عام ١٩٥٢م، ثم مُصِّرت الصناعة كلها عام ١٩٥٧م، وأُمِّمت عام ١٩٦١م، لتظل ممنوعة على الشركات الأجنبية حتى تطبيق سياسة الانفتاح، لتدخله الشركات المشتركة في البداية، ووصولًا لامتلاك الأجانب مائة شركة في سوق التأمين المصرية عام ١٩٩٨م.

وتبعت عمليةَ التأميم عام ١٩٦١م موجةٌ من الإدماجات ركَّزت القطاع تحت هيمنة ثلاث شركات مملوكة للدولة، وهي الهيمنة التي لم تتأثر بدخول الشركات مشتركة الملكية السوق بعد عام ١٩٧٤م، حيث سيطرت شركات القطاع العام الثلاث على ٧٥% من السوق حتى عام ٢٠٠٠م، تاركةً الباقي لهذه الشركات المشتركة.

وقطاع التأمين هو وسيط مالي غير مباشر له أهميته؛ لما لديه من القدرة على تجميع الاحتياطيات والأموال الأخرى للوفاء بالتزاماته من المطالبات في المستقبل، ومع ذلك لم يجمع قطاع التأمين في مصر حتى عام ٢٠٠١م، سوى أقل من ١% من الناتج المحلي الإجمالي (كأقساط تأمين)، ولم يتجاوز إجمالي

---

(1) World Bank (1993a, vol. 2: 117).

استثماراته ٣% من ذلك الناتج، ما يعني أن أهمية القطاع ضمن النظام المالي، كانت أقل كثيرًا من إمكاناته.

ويمكن تقسيم القطاع إلى تأمين على الحياة، وتأمين عام (ما لا يخصّ الحياة)، ويُسهم كُلٌّ منهما بشكل مختلف في تطور القطاع المالي، حيث يتسم التأمين العام بقصر فترات تغطيته التأمينية التي لا تزيد عادةً على سنة واحدة؛ ما يُضعف مساهمة شركات التأمين العامة في المدخرات المالية طويلة الأَجَل للبلد، وترجع أهمية هذه الشركات إلى ما توفره من دعم لأسواق المال؛ أما التأمين على الحياة، الذي يمتد عمومًا على مدى فترة زمنية طويلة، فيفرض على شركاته مطابقة مخاطره بالاحتياطيات طويلة الأَجَل، والتي تُجمع من الأقساط ومن إعادة استثمار الأرباح؛ ولهذا فمن المُرجَّح بشكلٍ أكبر أن تُسهم شركات التأمين على الحياة في تطوُّر أسواق السندات طويلة الأَجَل (الحكومة والشركات والرهون).

وسوق التأمين في مصر شديدة التخلف، فقد بلغ إجمالي أصول جميع شركات التأمين أقل من ٥% من الناتج المحلي الإجمالي عام ٢٠٠١م، كما بلغ إجمالي أقساط التأمين المباشر أقل من ١% منه، وهو ما يقلّ كثيرًا عن الإمكانات المحتملة للقطاع، فيذكر هوباند (١٩٩٩: ٨٣) عن تقديرات اتحاد التأمين المصري بأن سوق التأمين ضد الحريق كان ٥% مما يجب أن يكون عليه، وأن أقل من ١% من السكان مُؤمَّنون ضد الحوادث و٧% فقط من السيارات مُؤمَّن عليها.

ويرجع تخلف قطاع التأمين في مصر لعوامل العرض والطلب معًا، فمستويات الدخول والثروات المنخفضة عمومًا أضعفت نمو الطلب، فيما عمل الإطار التنظيمي المُتحيِّز للقطاع العام على تقييد العرض بإعاقة دخول الشركات الخاصة؛ كذا أعاقت تنظيماته الضريبية تطوُّره، فخضعت الأقساط المدفوعة لشركات التأمين لضرائب مرتفعة، عكس الودائع بالبنوك (التي لم تخضع لضريبة)..، وتوافرت إمكانية شراء عقود تأمين على الحياة من الخارج، ما وصفه بعض المراقبين (اتصال بعض المستهلكين، الأشخاص في الغالب، بأسواق التأمين الأجنبية) بأنه خلق مشكلة انتقاء معاكسة للصناعة المحلية، بحيث أصبحت مضطرة لتغطية الأشخاص ذوي المخاطر العالية.

كذا لم يساعد نمط استثمار شركات التأمين على بناء احتياطيات، من خلال تحقيق عوائد عالية على الأصول، فيوضح هوباند أنه في عام ١٩٩٧م، كان ٤٥% تقريبًا من إجمالي الأموال التأمينية مُستثمرًا في ودائع ثابتة، وقُرابَة ٢٠% في سندات حكومية، و٢٩% في أوراق مالية، وأكثر من ٥% في عقارات، والباقي في بنود صغيرة متنوعة.

وبخصوص استراتيجيَّات الاستثمار المختلفة التي اعتمدتها شركات القطاعين: العام والخاص، أشار هوباند إلى استمرار شركات القطاع العام في الاستثمار في الأسهم حتى خلال فترة تراجع سوق الأسهم عام ١٩٩٨م، عندما خسرت البورصة المصرية ٣٤% من قيمتها، حيث بدت تلك الشركات كما لو كانت ترى نفسها في مهمة استثمار وطنية، بدلًا من العمل ببساطة كشركات تأمين، ما يشبه سلوك بنوك القطاع العام الذي ناقشناه في بداية هذا الفصل.

في المقابل توقفت شركات القطاع الخاص بالكامل عن شراء الأسهم، رغم أنها كانت تستثمر في مجموعة كبيرة منها قبل عام ١٩٩٨م؛ ما يوضح كيف أن شركات التأمين الخاصة كانت مدفوعة بحافز الربح، على عكس شركات التأمين العامة.

تمويل الشركات:

تشير البيانات المتوافرة حول تمويل الشركات المصرية الكبرى (تلك المُدرجَة في سوق الأوراق المالية)، أنها لم تتمتع في المتوسط بروافع ائتمانية كبيرة بالمعايير الدولية، وليس واضحًا ما إذا كان ذلك الانخفاض يرجع لعدم رغبة هذه الشركات في اقتراض مبالغ أكبر، أم لعدم سماح النظام المالي لها بذلك، إلا أنه توجد أدلة كثيرة على صعوبة حصول الشركات الأصغر على الائتمان المصرفي، فوفقًا لتقديرات وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية (٢٠٠١)، لم يتم الوفاء سوى بقُرابَة ١٠% من الاحتياجات التمويلية للمشاريع الصغيرة والمتوسطة عام ٢٠٠٠م[1].

وقدَّرت دراسة مشتركة بين صندوق النقد والبنك الدولي نسبة الالتزامات الحالية إلى الالتزامات الإجمالية للشركات المصرية الكبرى، فوجدتها أعلى

---

(1) كان تعريف الوزارة للمؤسسات متناهية الصِّغَر من ١ إلى ٤ موظفين، والصغيرة من ٥ إلى ١٨ موظفًا، والمتوسطة من ١٩ إلى ٤٩ موظفًا.

بكثير من نظيرتها في البلدان الأخرى في العيِّنة، كما وجدت الدراسة أنه لم يكن لدى الشركة المتوسطة في مصر ديون طويلة الأَجَل تقريبًا (أي تتجاوز فترة استحقاقها سنة) عام ١٩٩٩م؛ ما يدعم فرضية صعوبة حصول الشركات على قروض طويلة الأَجَل.

وأشار التقرير كذلك إلى ما يمثله إفراط الاعتماد على الالتزامات قصيرة الأَجَل من خطر على قطاع الشركات؛ كونه يعرضها للقصور المفاجئ في التمويل، لو حدث ورفض الدائنون ترحيل الديون، كما ذكر انخفاض الرافعة في مصر مقارنةً بمعظم بلدان العينة، فبلغ معدل الالتزامات الإجمالية إلى الأصول الإجمالية ٠,٥١، مقابل متوسط ٠,٥٧ لجميع بلدان العينة، وكانت نسبة تغطية الفوائد (الإيرادات قبل خصم الفوائد والضرائب، مقسومةً على مدفوعات الفوائد) أعلى بكثير من المتوسط في تلك الدول؛ ما يعني في مجموعه مواجهة الشركات المصرية لصعوبة في زيادة تمويلها بالاقتراض.

كذا قامت الدراسة بمقارنة نسبة القيمة السوقية للأصول إلى قيمتها الدفترية (نسبة استبدال توبين Tobin’s Q - ratios) في المؤسسات بمصر ودول العينة الأخرى، ووجدت أن التقييمات السوقية للشركات في مصر كانت أقل بأضعاف من القيمة الدفترية، بما يقلّ بكثير عن متوسط النِّسَب المناظرة في بلدان الدراسة الأخرى، كما ظهر نمط مميز لنتائج الأعمال بحسب حجم الشركة، فقد انخفضت الربحية والأرباح المُحتجزة بشكل واضح في الشركات الأصغر حجمًا، مقارنةً بالشركات الأكبر، واختلفت أنماط الرافعات الائتمانية بحسب الحجم كذلك، فسجَّلت الشركات الأصغر نسبًا منخفضة من الديون إلى الملكية ومن الالتزامات الإجمالية إلى الأصول الإجمالية؛ ما يعني معاناتها مشاكل أكبر نسبيًّا في الحصول على تمويل بالمديونية.

كذا اعتمدت الشركات الصغيرة والمتوسطة على التمويل طويل الأَجَل بدرجة أقل بكثير، فكان رأس المال المدفوع كنسبة من إجمالي الأصول أكبر بكثير في الشركات الأصغر حجمًا، وكان يزداد بمرور الوقت، وتشير البيانات إلى أن معظم تمويل هذه الشركات جاء من مالكيها، وهو مؤشر آخر على محدودية قدرتها على الحصول على تمويل خارجي.

وبجمع كل هذه الخيوط، يتأكد لنا أن الديون طويلة الأَجَل كانت مُتاحة بسهولة لعدد قليل فقط من الشركات الكبيرة، ونظرًا لاستمرار النِّسَب المذكورة ثابتةً عبر الزمن؛ تبدو هذه المشاكل من تفاوت القدرات على الوصول للتمويل كسمة هيكلية.

ورغم اعتماد الدراسات السابقة على سجلات الشركات المُدرجة في سوق الأوراق المالية، وحيث لا تتوافر البيانات والتفاصيل نفسها عن الشركات الصغيرة والمتوسطة غير المُدرجَة بها، تشير البيانات المتاحة إلى أن مشاكل التمويل التي تعانيها الأخيرة، أكثر حِدَّةً مما تواجه نظيرتُها المُدرجة بالبورصة، فالشركات الصغيرة والمتوسطة ومتناهية الصِّغَر محرومة تقريبًا من الوصول إلى الائتمان المصرفي، فرغم أنها تمثل أكثر من ٩٥% من جميع الشركات بمصر وأكثر من ٧٥% من العمالة، فإنها لم تتلقَّ سوى ٥% تقريبًا من الائتمان المصرفي عام ٢٠٠٠م، كما كانت آجال الاستحقاق على قروضها من البنوك أقصر من نظيرتها للشركات الأكبر، وكانت الأسباب الرئيسة التي برَّرت بها المصادر المالية ذلك الإحجام عن إقراضها، هو نقص المعلومات عنها وصعوبة الحصول على ضمانات حال التخلُّف عن السداد.

الفصل الثامن

قوة العمل والتوظيف(*)

يمثِّل التوظيف أهم مصدر لاكتساب الدخل في الاقتصاد الحديث؛ ما قد يجعل المسائل المتعلقة بقوة العمل والتوظيف من أهم ما يشغل صنَّاع السياسات، لكن للأسف تعاني دراسة البطالة في مصر مشاكلَ التناقضات في التعريفات والتغطية والقياس والتفسير، سواء داخل سلاسل البيانات المختلفة أو فيما بينها[1].

وتأتي البيانات الخاصة بالعمل في مصر من مصدرين رئيسين: التعداد السكاني PC، ومسوح القوة العاملة بالعينة LFSS، ولكل منهما أوجهُ قصوره من ناحية التصميم والمنهجية؛ بما يعوق المقارنة المنضبطة بينهما، بل وداخل كل مصدر منهما عبر الزمن، أما المصدر الثالث الذي يمكن استخدامه لتغطية فترات معينة، فهو البيانات التي أنتجها الباحثون في الموضوع - خصوصًا سمير رضوان ونادر فرجاني وراجي أسعد -، الذين قاموا بتعديلات على المصدرين المذكورين بطرائق مختلفة، للوصول لدرجةٍ أكبر من التماسك والانضباط بها.

ويعني عدم الاتساق داخل مصادر البيانات المختلفة وفيما بينها، عدم إمكانية الاعتماد على أيٍّ منها بشكل حصري كأساس نهائي لتحليل طويل المدى؛ ومن ثَمَّ حتمية الانتقال بينها في سياق التحليل، ما يفسِّر تعليق فرجاني (١٩٩٥) بأن رصد معدلات البطالة في مصر أقرب للتحقيق البوليسي، وحساسية وغموض تحليلات سوق العمل المصرية، ويقدم الجدول (١ - ٨) مثالًا للتناقضات في البيانات والصعوبات الناشئة عنها، التي تعوق بناء تحليلات اتجاهية معنوية، مُسلطًا الضوء على ثلاث نقاط:

(*) قدمت نجوى رياض مساعدةً كبيرة في إعداد هذا الفصل.

(1) انظر كذلك للملاحظة حول البيانات في الفصل الرابع.

a **The population census**

	1986							1996							معدل النمو ١٩٨٦-١٩٩٦						
	إجمالي	حضر			ريف			إجمالي	حضر			ريف			إجمالي	حضر			ريف		
		إجمالي	ذكر	أنثى	إجمالي	ذكر	أنثى		إجمالي	ذكر	أنثى	إجمالي	ذكر	أنثى		إجمالي	ذكر	أنثى	إجمالي	ذكر	أنثى
السكان بالمليون	48.3	21.2	10.9	10.3	27.0	13.8	13.2	59.3	25.3	12.9	12.3	34.0	19.4	16.6	2.1	1.8	1.7	1.8	2.3	2.3	2.3
قوة العمل بالمليون	12.9	6.3	5.2	1.1	6.6	6.3	0.4	17.2	7.9	6.4	1.6	9.3	8.2	1.0	2.9	2.3	1.9	3.9	3.4	2.8	10.5
معدل المشاركة %	26.8	29.7	47.9	10.4	24.5	45.4	2.7	29.1	31.5	49.1	12.9	27.3	47.4	6.2	—	—	—	—	—	—	—
التشغيل بالمليون	12.2	5.7	4.9	0.8	6.5	6.2	0.3	15.8	7.3	5.9	1.4	8.5	7.7	0.8	2.5	2.4	1.9	4.8	2.6	2.1	9.8
البطالة بالمليون	2.0[2]	1.0	0.6	0.5	1.0	0.6	0.4	1.5	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	−2.7	—	—	—	—	—	—
معدل البطالة %	14.7[3]	15.8	10.9	34.8	13.7	9.3	50.4	8.2	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	—	—	—	—	—	—	—
معدل البطالة (١٢ – ٦٤)	11.1[4]	12.6	10.6	22.6	9.6	8.3	32.9	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

b **The labour force sample survey (LFSS) – unadjusted**

	Oct 1988							May 1995							معدل النمو ١٩٨٨-١٩٩٥						
	إجمالي	حضر			ريف			إجمالي	حضر			ريف			إجمالي	حضر			ريف		
		إجمالي	ذكر	أنثى	إجمالي	ذكر	أنثى		إجمالي	ذكر	أنثى	إجمالي	ذكر	أنثى		إجمالي	ذكر	أنثى	إجمالي	ذكر	أنثى
السكان بالمليون	50.9	22.4	11.5	10.9	28.5	14.6	13.9	59.3	25.3	12.9	12.3	34.0	19.4	16.6	1.9	1.5	1.5	1.6	2.2	2.2	2.2
قوة العمل بالمليون	18.6	7.2	5.2	2.0	11.4	6.7	4.8	17.5	7.6	5.9	1.7	9.8	7.6	2.3	−0.82	0.7	1.8	−2.7	−1.9	1.6	−9.2
معدل المشاركة %	36.6	32.3	45.0	18.8	40.0	45.8	34.0	29.4	30.2	46.2	13.4	28.9	43.5	13.7	—	—	—	—	—	—	—
التشغيل بالمليون	17.3	6.4	4.8	1.6	10.9	6.4	4.5	15.7	6.8	5.5	1.2	8.9	7.1	1.8	−1.2	0.7	1.9	−3.6	−2.5	1.2	−11.1
البطالة بالمليون	1.3	0.8	0.4	0.4	0.5	0.2	0.3	1.8	0.9	0.4	0.4	0.9	0.5	0.4	3.8	0.5	0.6	0.5	7.9	9.3	6.5
معدل البطالة %	7.1	11.6	8.1	20.5	4.2	3.4	5.3	10.2	11.4	7.3	26.4	9.2	6.4	18.6	—	—	—	—	—	—	—

continued

c **The labour force sample survey (LFSS) – adjusted[5]**

	Oct 1988							May 1993							معدل النمو ١٩٨٨-١٩٩٣						
	إجمالي	حضر			ريف			إجمالي	حضر			ريف			إجمالي	حضر			ريف		
		إجمالي	ذكر	أنثى	إجمالي	ذكر	أنثى		إجمالي	ذكر	أنثى	إجمالي	ذكر	أنثى		إجمالي	ذكر	أنثى	إجمالي	ذكر	أنثى
السكان بالمليون	50.9	22.4	11.5	10.9	28.5	14.6	13.9	56.7	24.2	12.4	11.8	32.5	16.6	15.9	2.2	1.6	1.5	1.6	2.6	2.7	2.6
قوة العمل بالمليون	17.7	7.1	5.2	1.9	10.6	6.7	3.9	21.2	8.5	6.4	2.1	12.7	8.2	4.5	3.7	3.6	4.1	2.3	3.7	4.2	2.8
معدل المشاركة %	34.7	31.7	45.0	17.6	37.1	45.8	27.9	37.4	35.2	51.3	18.2	39.1	49.5	28.2	—	—	—	—	—	—	—
التشغيل بالمليون	16.3	6.3	4.8	1.5	10.1	6.4	3.7	18.3	7.2	5.7	1.5	11.1	7.6	3.6	2.3	2.9	3.7	0.04	1.9	3.2	−0.6
البطالة بالمليون	1.3	0.8	0.4	0.4	0.5	0.2	0.3	2.9	1.3	0.6	0.6	1.6	0.7	0.9	15.6	8.4	7.9	8.7	24.1	21.4	26.3
معدل البطالة %	7.5	11.8	8.1	21.9	4.5	3.4	6.4	13.5	14.9	9.8	30.2	12.6	8.1	20.8	—	—	—	—	—	—	—

جدول (١-٨): نمو قوة العمل والتوظيف والبطالة خلال الفترة ١٩٨٦- ١٩٩٦م.

Source: PC from CAPMAS statistical yearbook. 1997 and 1999; LFSS (reported and adjusted) from Fergany 1995 and 1996a.

الملاحظات:

- ربما لا تظهر إجماليات الأرقام مُتسقة مع مفرداتها بسبب التقريبات

١ـ عُرِّفت قوة العمل لعام ١٩٨٦م على أساس السكان فوق عمر ست سنوات، فيما عُرِّفت لعام ١٩٩٦م على أساس السكان فوق عمر خمسة عشر عامًا.

٢-يشير المنطق الداخلي للجدول المبني على بيانات تعداد السكان لعام ١٩٨٦م، إلى بلوغ إجمالي المتعطِّلين عن العمل ٠,٧ مليون، بما يعادل مُعدَّل بطَالة ٥,٤% فقط، وهو المعدل الأقل بكثير من الأرقام الواردة بدراسات أخرى؛ لذلك نعتمد على معدلات البطالة الواردة في فرجانى (١٩٩١) وأسعد (١٩٩٧).

٣ـ المصدر: فرجاني (١٩٩١)، بناءً على نتائج التعداد الأوّلية.

٤ـ المصدر: أسعد (١٩٩٧)، بناءً على نتائج تعداد السكان (١٢ ـ ٦٤ سنة) النهائية.

٥ـ إجمالي عدد السكان لعام ١٩٨٨م كما ورد في أسعد (١٩٩٩)، وتوزيع الحضَر/ الريف والذكور/ الإناث لعام ١٩٨٨م مبنيٌّ على أساس النِّسَب الواردة في التعداد السكاني لعام ١٩٨٦م، وأرقام السكان لعام ١٩٩٥م مُستمدة من تعداد السكان لعام ١٩٩٦م.

٦ـ اعتمدت التعديلات فى فرجاني (١٩٩٥) على أساس المعايير المُعتمدة فى جولة أكتوبر ١٩٨٨م من مسح العمالة بالعيِّنة، المتعلقة بتشغيل الإناث في الأنشطة المنزلية غير المدفوعة (باستثناء المشاركات الأقل من خمس عشرة ساعة عمل أسبوعيًّا) والبطالة، بأخذ البطالة المُحبطة بالاعتبار.

٧ـ قُدِّر إجمالي السكان لعام ١٩٩٣م بافتراض استمرار مُعدَّل النمو السكاني لعام ١٩٩١/ ١٩٩٢م، كما اعتمد توزيع حضر/ ريف وذكور/ إناث لعام ١٩٨٨م على أساس النِّسَب بالتعداد السكاني لعام ١٩٨٦م، ولعام ١٩٩٣م على أساسها بالتعداد السكاني لعام ١٩٩٦م.

١-وفقًا للتعداد السكاني، انخفض معدل البطالة من ١١,١ إلى ٨,٢% بين عامَيْ ١٩٨٦ و١٩٩٦م،

٢-وفقًا لبيانات مسوح القوة العاملة بالعينة، غير المُعدلة، يبدو أن القوة العاملة "تقلَّصت" بين عامَيْ ١٩٨٨ و١٩٩٥م (رغم زيادة السكان)، بينما ارتفع معدل البطالة من ٧,١ إلى ١٠,٢% خلال الفترة ذاتها،

٣-وفقًا لبيانات مسوح القوة العاملة بالعينة، المُعدلة، ارتفع معدل البطالة من ٧,٥ إلى ١٣,٥% بين عامَيْ ١٩٨٨ و١٩٩٣م.

لكن تتوافق البيانات من المصادر المختلفة على نمو قوة العمل بمعدل أصغر من نمو السكان بين عامَيْ ١٩٨٦ و١٩٩٦م، وتشير البيانات إلى تقلُّص التوظيف أو نُموِّه بمعدل أبطأ كثيرًا من نمو قوة العمل؛ ما أدى إلى زيادة معدلات البطالة الإجمالية، فيقدِّر فرجاني (١٩٩٩) البطالة السافرة أواسط التسعينيَّات بما يتراوح بين ١٢ و١٥%، بما يعادل ما بين ٢ و٢,٥ مليون شخص، وبتعريف "مُوسَّع" لقوة العمل، يشمل العدد الضخم من النساء المُشارِكات في أنشطة الكفاف، حدد أسعد (٢٠٠٠) البطالة السافرة في مصر عام ١٩٩٨م بنسبة ٧,٨% أو ١,٧٢ مليون شخص، وليس من المُرجَّح انخفاض معدل البطالة في عام ١٩٩٦م كما يظهر بتعداد السكان؛ وذلك بسبب الركود النسبي للاقتصاد في النصف الأول من التسعينيَّات.

ومع تغيُّر الأنماط الجغرافية والـچندرية، تحضَّرت البطالة وتأنَّثت بشكل متزايد، وتتركَّز البطالة السافرة في مصر بين الشباب المتعلم أوائل العشرينات والباحثين عن عمل للمرة الأولى من خرِّيجي التعليم المتوسط (الثانوي والمهني) والجامعي، وهو النمط الذي بدأ بالظهور منذ عام ١٩٧٦م، ورغم أن الخريجين الشباب يمثلون الجزء الأكبر من البطالة السافرة، يعاني غير المهرة والأقل تعليمًا نقصَ التوظيف الظاهر (الاستعداد للعمل ساعاتٍ أكثر من المُتاح فعليًا)، ونقص التوظيف الخفيّ أو البطالة المُقنَّعة (التوظيف الكامل ظاهريًا لكن بمستويات إنتاجية وأجور حقيقية منخفضة)، ويمثل "نقص التوظيف الظاهر" ظاهرةً ريفية بالأساس يعانيها العمال الزراعيون والموسميون، وآثارها على مستويات الفقر كبيرة لدرجة تدعو للقلق، فتشير دراسات حول الفقر - مثل دراسة الليثي وزملائه (١٩٩٩)، ودراسة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (١٩٩٦) - إلى علاقة قوية بين التوظيف الموسمي للعمال غير المهرة ومستويات الفقر.

ويجتمع عدد من العوامل الاقتصادية والمُؤسَّسيَّة لإنتاج الأنماط الملحوظة للبطالة وأوجه الجمود بسوق العمل في مصر؛ لهذا يبدأ الفصل الحالي بتحليل للاقتصاد السياسي الكامن خلف تطوُّر سوق العمل بين عامَيْ ١٩٦٠ و٢٠٠٠م، والذي يشير إلى عاملين: (١) كان النمو خلال الفترة ضعيف الأثر على العمالة؛ بسبب تحيُّز استراتيجيَّات استبدال الواردات - التي أُتبعت خلال السبعينيَّات والثمانينيَّات - لكثافة رأس المال، و(٢) عملت سياسات الحكومة، وبحكم حجمها المهيمن في السوق، كمرجع مهيمن في تحديد الأجور وضوابط العمل؛ بما أثقل كاهل القطاع الخاص وأضعف قدرته على توليد فرص العمل.

ثم يناقش الفصل تطور القوة العاملة بالنظر للنمو السكاني ونمو المشاركة في قوة العمل، ثم بتحليل اتجاهات البطالة وأنماط نمو التوظيف، وينتقل بعدها لتحليل آثار برنامج ضمان التوظيف الحكومي، وكيف جزَّأ سوق العمل؛ باعتبار الحكومة لاعبًا مهيمنًا أثَّر على عرض العمل بتحديده عتبة الأجر (reservation wage: الأجر الأدنى الذي يكون عنده العامل مُستعدًا لتقديم قوة عمله - المترجم)، لكل من القطاعين: العام والخاص، لينتهي الفصل ببعض الملاحظات الختامية.

النمو الاقتصادي والتوظيف في مصر:

اقترح رضوان (١٩٩٧) إطارًا تاريخيًا لبحث مشكلة البطالة في مصر على مدى العقود الأربعة الماضية، مُقسِّمًا التطورات على ثلاث فترات جزئية:

١- الستينيَّات، فترة "اقتصاد فائض العمالة"،

٢- الفترة (١٩٧٥- ١٩٨٥م)، عقد "النمو بلا وظائف"،

٣- الفترة (١٩٨٥- ١٩٩٥م)، التي يمكن أن تمتد إلى عام ٢٠٠٠م، والتي يمكن اعتبارها فترة "النمو البطيء والبطالة العالية".

ويعتمد تفسير أداء التوظيف على ثلاثة مُحدِّدات: معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي، وإدارة الطلب على العمالة، ومدى مرونة أو تنظيم سوق العمل.

* **فترة الستينيَّات**

تزامنت فترة "اقتصاد فائض العمالة" مع حملة التأميمات واستثمارات استبدال الواردات الضخمة بقيادة الدولة، خاصَّةً في مجال الصناعة التحويلية؛

ما أدى إلى زيادة الطلب على العمالة، ومع نمو بمتوسط ٥ إلى ٦% سنويًا، كان الاقتصاد قادرًا على توليد فرص العمل التي يتطلبها برنامج ضمان التوظيف الحكومي EGP للخريجين، خاصَّةً في المناطق الحضرية، ويشير رضوان (١٩٩٧) إلى أن مصر استطاعت من خلال ذلك البرنامج، اتِّباع سياسة "العِمَالة الكاملة" مع الحفاظ على نظام تضخم منخفض الأجور low - wage inflation system.

وقد دفعت التحولات الكبيرة في توزيع العمالة من الزراعة إلى قطاع التشييد والبناء المزدهر في المناطق الحضرية والريفية على السواء، الهجرة من الريف إلى المدينة، والتي عوَّضت جزئيًا التباطؤ في خلق الوظائف في الزراعة خلال الفترة ١٩٦٠- ١٩٧٦م، ولم يكن هناك كثيرٌ من الضغط الديموغرافي على قدرات الاقتصاد على توليد العمالة؛ حيث نما كلٌّ من عدد السكان والقوة العاملة بالمعدل نفسه تقريبًا خلال هذه الفترة، ويؤكد أسعد وزملاؤه (١٩٩٩) أن البطالة لم تكن تُذكر، باستقرارها عند نسبة ٢% تقريبًا من القوة العاملة، مُترِكِّزة في الأُميِّين بالأساس، وإن كانت سياسة التوظيف الحكومي المذكورة قد أصبحت غير مُستدامة بمجرد انخفاض قدرة الدولة على تمويل الاستثمارات، بسبب حرب ١٩٦٧م وآثارها السياسية التي قيَّدت تدفقات العملات الأجنبية.

*** الفترة (١٩٧٥- ١٩٨٥م)**

تزامن عقد "النمو بلا وظائف" مع إطلاق سياسة الانفتاح والتدفقات الضخمة من الموارد الخارجية، التي عزَّزت النمو الاقتصادي ليبلغ أكثر من ٨% في المتوسط سنويًا، حيث تحقق النمو إلى حَدٍّ كبير في القطاعات غير الاتِّجاريَّة، كالتشييد والبناء والخدمات المالية، التي لا تولِّد طلبًا كافيًا على العمالة (فشَكَّلت مجتمعةً أقل من ٣٠% من نمو العمالة بين عامَيْ ١٩٧٦ و١٩٨٦م)، وفيما قدمت الهجرة للخارج مُسكِّنًا جزئيًا لحدَّة المشكلة بالنسبة إلى قُرابَة ١٠ - ١٥% من القوة العاملة، ضاقت الأسواق، مع بروز قصورات في مهارات محددة تعايشت مع معدلات متزايدة من البطالة السافرة.

وقد شَكَّلت سياسات الحكومة نمط النمو القطاعي وأداء التوظيف خلال فترة الازدهار الاقتصادي وبعدها بشكل كبير، وذلك بالتأثير في مسألتين أساسيتين:

أ- إدارة التدفق الهائل للإيرادات الخارجية:

تراكم جزءٌ كبيرُ من هذه الإيرادات بين أيدي الحكومة؛ ما أدى إلى ارتفاع الإنفاق الحكومي، الذي لم يُولِ اهتمامًا يُذكر لعنصر العمالة في تقييم الاستثمارات، فتقدِّر حندوسة (١٩٩١a) ارتفاع نسبة الإيرادات الخارجية إلى إجمالي الإنفاق الحكومي من أقل من ٥ إلى أكثر من ٣٠% بين عامَيْ ١٩٧٥ و١٩٨٢م، وغلب على تكوينها في المقام الأول، إيرادات قناة السويس وصادرات النفط وتحويلات العاملين بالخارج وإيرادات السياحة.

وهو ما ارتبط بزيادة الإنفاق الحكومي من ٤٩ إلى ٦٤% من الناتج المحلي الإجمالي بين عامَيْ ١٩٧٥ و١٩٨٢، بما تجاوز الإيرادات التي ارتفعت من ٢٩ إلى ٤٢% من ذلك الناتج في الفترة نفسها، وزاد إجمالي الاستثمار المحلي بمتوسط ١٢% سنويًا..

وكمن خلف هذا النمو انحيازٌ متزايدٌ تجاه رأس المال والآليَّة، ما كان واضحًا بشكل خاص في قطاع الصناعة التحويلية، المسئول عن النسبة الأكبر من نمو العمالة الكلية (٢٥%) خلال الفترة السابقة، كما أدت تدفقات الموارد إلى ارتفاع الأسعار وارتفاع سعر الصرف الحقيقي بنسبة ٥٠% تقريبًا ولأسعار فائدة حقيقية سلبية؛ ما أدى في مجموعه إلى خفض السعر النسبي لرأس المال والواردات الصناعية؛ بما شجع على تكثيف رأس المال في الإنتاج الصناعي؛ ومن ثَمَّ كبح خلق قطاع المؤسسات العامة لفرص العمل.

وقد زادت الإنتاجية في قطاع الصناعة التحويلية، لكن بسبب زيادة المَيْكنَة في كُلٍّ من القطاعين: العام والخاص؛ ما أدى إلى زيادة نسبة رأس المال - العمل بمعدل ١٠% سنويًا خلال الفترة ١٩٧٠ - ١٩٨١م، ويرجع هذا الاتجاه المتزايد كذلك لارتفاع الأجور بسبب الهجرة الخارجية أواسط السبعينيَّات، والندرة المتزايدة للفنيِّين المَهرَة والمتخصصين الصناعيين، فضلًا عن أشكال الجمود المختلفة في الأجور (حندوسة (١٩٩١b)).

كذا أدى قطاع المؤسسات العامة إلى انخفاض التوظيف؛ جزئيًا لأنه سمح بمرونة أكبر في التوظيف بعد عام ١٩٧٨م، بتحرُّره من قيود برنامج ضمان التوظيف الحكومي، وعمومًا لم تقدم الصناعة التحويلية سوى ٨% من نمو العمالة بين عامَيْ ١٩٧٦ و١٩٨٦م.

ب- سياسات التوظيف الحكومية

اكتسب برنامج التوظيف الحكومي مزيدًا من الزَّخَم مع زيادة الموارد المُتاحة، فنما توظيف قطاع الخدمة المدنية (أي الحكومة من دون مؤسسات القطاع العام) بوتيرة أسرع منه في أي قطاع آخر في الاقتصاد، حتى بلغ أكثر من ٢٠% من إجمالي التوظيف عام ١٩٨٦م، ويرى أسعد (١٩٩٥) أن ظهور الدولة كصاحب عمل رئيس في الاقتصاد كان له أثران متعاضدان، أولهما أنه جزَّأ سوق العمل على أساس خطوط التعليم والجندر، وثانيهما أثره القوى على مستوى الأجور في جميع أنحاء الاقتصاد، وقد بلغ حجم توظيف القطاع الحكومي ما يقرب من ٧٥% من جميع الخرِّيجين و٦٠% من الإناث بحلول عام ١٩٨٦م.

وقد كفل حجم القطاع أن يؤثر مستوى الأجور الحكومية تأثيرًا كبيرًا على الأجور التي يقدمها القطاع الخاص، حيث تحدَّدت عتبة أجور الخريجين (غير المرتبطة بالسوق) في الحكومة، ما رفع التكلفة النسبية لعمل الخريجين في القطاعات الأخرى، فبتحديدها الأحد الأدنى المُتوقَّع للأجور؛ قلَّلت قابلية توظيف الخريجين في القطاع الخاص.

وقد وضع انخفاض أسعار النفط عام ١٩٨٢م نهايةً للطفرة الاقتصادية في مصر، فتباطأ نمو الناتج المحلي الإجمالي والاستثمار، وضعفت قدرة الحكومة على تمويل برنامج التوظيف بشدة، فأخذت فترة انتظار التعيينات في التطاول بشكل مُطَّرد، حيث أصبح على الخريجين الانتظار لعدة سنوات قبل بلوغ دورهم، واستمر طابور الخريجين في الازدياد بسبب الأهمية الكبيرة التي علقها الخرِّيجون على الأمن الوظيفي الذي تقدمه الحكومة؛ ولأن قبول أي عمل بالقطاع الخاص كان يتسبب بإزالة اسم الخريج من قوائم التعيينات المنتظرة لدى وزارة القوى العاملة، فأدى الانتظار المتطاول والتردد في قبول وظيفة في القطاع الخاص إلى زيادة معدل البطالة بين الخريجين.

كذا أبطأت السياسات الحكومية الأخرى من نمو التوظيف، فقوانين العمل الصارمة وسياسات الحماية في القطاع الحكومي منذ منتصف الستينيَّات، والتي امتدت للقطاع الخاص منذ عام ١٩٨١م، رفعت تكلفة التوظيف على أصحاب الأعمال في القطاع الخاص؛ فسعوا للتحايل على الشروط القانونية بعرض

فرص عمل غير محمية (من دون عقود)، تحرم العمال من أي شكل من أشكال التأمين أو المزايا؛ كذا تسببت المزايا السخية نسبيًّا الممنوحة للإناث بموجب قانون العمل، في تثبيط رغبة أصحاب الأعمال في القطاع الخاص في تعيينهن، خاصَّةً المتعلمات الشابات؛ ما فاقَم معدل البطالة بينهن.

وعلاوةً على ذلك، حفزت زيادة تدفقات الموارد نمو القطاعات غير الاتِّجاريَّة في الاقتصاد: التشييد والخدمات، فاستوعب قطاع البناء المزدهر العمالة المتسربة من قطاع الزراعة، الذي انخفضت نسبة توظيفه في الثمانينيَّات، وبمجرد انحسار موجهة ازدهار قطاع البناء، حلَّت محله الهجرة الخارجية للبلدان العربية، والتي استوعبت قُرابَة ١٠ إلى ١٥% من القوة العاملة؛ ما تسبَّب في نقص اليد العاملة في قطاعَي الزراعة والبناء (بما صاحَبه من ارتفاع في الأجور) أوائل الثمانينيَّات.

*** الفترة (١٩٨٥- ٢٠٠٠م)**

نتجت فترة النمو البطيء والبطالة المرتفعة هذه بشكلٍ كبيرٍ عن تآكل المصادر التي أدت إلى ارتفاع معدل النمو في العقد السابق، وعن الهجرة العائدة الصافية بعد حرب الخليج عام ١٩٩١م، فانخفض النمو الاقتصادي بين عامَيْ ١٩٨٧ و١٩٩٣م؛ ما قلَّل قدرة الاقتصاد على توليد العمالة، ورغم استمرار النمو في قطاع الصناعة التحويلية، عانت الكفاءة الصناعية بسبب التوجُّه المحلي وعدم التعرُّض للضغوط التنافسية في السوق المحلية، فضلًا عن تشوُّهات هياكل الأسعار الناتجة عن تدخلات الحكومة.

وهكذا بلغت البطالة السافرة ذروتها بنسبة ١٠,٢% عام ١٩٩٣م وفقًا لبيانات مسوح القوى العاملة بالعينة، وبنسبة ١١,١% عام ١٩٨٦م وفقًا لبيانات التعداد السكاني، وتكونت بشكل متزايد من الشباب المتعلمين في العشرينات ممن يدخلون سوق العمل للمرة الأولى، ما ارتبط بتفاقم نقص التوظيف في المناطق الريفية بوجه عام، وفي الزراعة والتشييد بوجه خاص؛ بسبب الهجرة العائدة الصافية ونهاية الطفرة في القطاع الريفي غير الزراعي.

ورغم ظهور القطاع غير الرسمي كمصدر مهم للتوظيف في التسعينيَّات (بما تجاوز نسبة ٢٠% من العمالة)، فإنه لم يكن كافيًا لاستيعاب الأفواج

الجديدة المتعاقبة على سوق العمل[(١)]، كما أدت الضغوط التضخُّميَّة التي نشأت في الفترة السابقة إلى تآكل المكاسب في الأجور الحقيقية التي تحققت فترةَ الطفرة الاقتصادية؛ ما أدى إلى مزيدٍ من تدهور مستويات المعيشة وزيادة معدلات انتشار الفقر حتى عام ١٩٩٥م.

ورغم ارتفاع معدل النمو الاقتصادي بعد عاد ١٩٩٣م، تلقى الاقتصاد ضربتين كبيرتين عام ١٩٩٧م، فقد أثَّرت الأزمة المالية التي بدأت في تايلاند في يوليو وانتشرت في معظم دول شرق آسيا، على تدفقات التجارة والاستثمار لمصر بشكلٍ خطير، ثم أدى الهجوم على السيَّاح في الأقصر في نوفمبر، إلى انخفاضٍ كبيرٍ في النشاط السياحي وخسائر كبيرة في التوظيف بالقطاع.

لكن تعافَى الاقتصاد إلى حَدٍّ ما مع اقتراب نهاية القرن، وإن استمر نقص السيولة في كبح خلق الوظائف إلى مستوى أقل من الضروري لاستيعاب الزيادات في القوة العاملة.

ويشير التحليل السابق إلى أهمية التكوين النوعي للنمو، وليس معدله الكمِّي فقط، ورغم أن عدم التوافق بين عرض وطلب مهارات العمل لا يزال أمرًا واقعًا، فإنه ليس السبب الرئيس لمشكلة البطالة في مصر[(٢)]، والتي ليست مجرد مشكلة جمود في الأجور كذلك؛ فقد انخفضت الأجور الحقيقية في كل من القطاعين: العام والخاص بعد (انتهاء) الطفرة الاقتصادية أوائل الثمانينيَّات، وكما تشير دراسات عديدة - فرجاني (١٩٩٩) ورضوان (١٩٩٧) وكارشيناس (١٩٩٤) -، يمثِّل ضعف الطلب على العمالة السبب الرئيس للبطالة في مصر؛ ما يرجع إلى حَدٍّ كبير للطابع كثيف رأس المال للنمو الاقتصادي خلال الفترة ١٩٧٥- ١٩٨٥م، وهو التغيُّر الذي يظهر في تقديرات مرونة العمالة إلى نمو الناتج في الصناعة التحويلية المصرية، التي انخفضت من ٠,٤٣ إلى ٠,٢٨ بين عامَيْ ١٩٧٥ و١٩٩٢م، والمنخفضة عمومًا بالمقارنة بدول أخرى كماليزيا وإندونيسيا والأردن، حيث المرونات ٠,٨٤ و٠,٦٦ و١,٠٤ على التوالي، وتعكس مرونات العمالة العالية هذه استراتيـچـيَّات التصنيع الموجَّه للتصدير

---

(١) لمناقشة الغموض المفاهيمي للقطاع غير الرسمي على النحو المُعرَّف به في مصر، انظر الفصل الرابع والمناقشة اللاحقة في الفصل الحالي.

(٢) رأى هانسن ورضوان (١٩٨٢) أولًا أن حالة عدم التوافق هذه هى المشكلة الرئيسة لنمط البطالة الملحوظ في مصر، لكن أظهرت الدراسات لاحقًا أن البطالة متجذرة بمشكلة أكبر هي عدم كفاية الطلب الفعال على العمال.

الناجحة التي اتبعتها دول شرق آسيا، والتي استبطنت درجة عالية من تكثيف العمل.

وقدَّر رضوان (١٩٩٧) مرونة التوظيف إلى نمو الناتج على مستوى الاقتصاد بقيمة ٠,٦١ بين عامَيْ ١٩٨٣ و١٩٩٥م، وبلوغها ذروتها في قطاع الصناعة التحويلية بقيمة ٠,٧٤، وإن كان اختيار فترة التقدير يؤثر بقوة على النتيجة، فقد قدَّر البنك الدولي (٢٠٠١: ١٢) مرونة التوظيف على مستوى الاقتصاد بقيمة ٠,٤٧ خلال الفترة ١٩٦٠- ١٩٩٠م، و٠,٦٤ خلال الفترة ١٩٩١- ١٩٩٩م، في حين حددتها دراسة البنك الدولي ووزارة التخطيط (٢٠٠٢: ٤٠) بقيمة ٠,٥ للفترة ١٩٩٥- ١٩٩٩م.

ووفقًا لبعض التقديرات، انخفضت كثافة العمالة بشكلٍ كبيرٍ أوائل التسعينيَّات، فقدَّرت حسابات فرجاني (١٩٩٨b, 1999) مرونة التوظيف (بالأسعار الثابتة) بقيمة ٠,٠٥٤ فقط على مستوى الاقتصاد بين عامَيْ ١٩٩٠ و١٩٩٥م، وبقيمة ٠,١٢ للصناعة التحويلية، ما يعني أن كل مليون جنيه نموًا في ناتج هذه الفترة، قد خلق ثماني فرص عمل فقط.

اتجاهات السكان والمشاركة في سوق العمل ونمو القوة العاملة

تحدد ثلاثة عوامل أساسية تطور القوى العاملة: معدل النمو السكاني، وتَغيُّرات الهيكل العمري للسكان، وتَغيُّرات المشاركة في سوق العمل لكل مجموعة عمرية، وتنتج الأخيرة عن التَّغيُّرات في أنماط السلوك الاجتماعي، كالالتحاق بالمدارس العليا وسن التقاعد والتَّغيُّرات في مشاركة الإناث في القوة العاملة (بتأخر الزواج مثلًا) وغيرها.

وقد سجَّل التعداد السكاني وصول إجمالي عدد السكان إلى ٥٩,٣ مليون نسمة وقوة العمل إلى ١٧,٢ مليون نسمة عام ١٩٩٦م، حيث نمت القوة العاملة بنسبة ٢,٩% سنويًا مقابل نمو إجمالي السكان بنسبة ٢,١% خلال الفترة ١٩٨٦- ١٩٩٦م، فيما رصدت تقديرات مسح العمالة بالعينة، غير المُعدلة، "تقلُّصًا" للقوة العاملة بين عامَيْ ١٩٨٨ و١٩٩٥م، والمصدر الأساس لهذه النتيجة غير المعتادة هو خطأ في حساب مشاركة الإناث في القوة العاملة في الدورة الخامسة من مسح العمالة بالعينة في أكتوبر ١٩٨٨م.

وتشير بيانات مسوح العمالة بالعينة، المُعدَّلة، إلى معدل نمو أعلى للقوة العاملة، مقارنةً ببيانات التعداد السكاني؛ بسبب ارتفاع معدلات المشاركة بها، ويقدِّر أسعد (١٩٩٩) ارتفاع معدل المشاركة الإجمالي بنسبة ٩% تقريبًا بين عامَيْ ١٩٨٦ و١٩٩٦م، متراوحًا ما بين ٣٠% عام ١٩٩٦م وفقًا لتقديرات التعداد السكاني وعلى أساس مدى عمري (١٥ سنة فأكثر)، و٤٧% عام ١٩٩٥م وفقًا لمسوح العمالة بالعينة وعلى أساس مدى عمري (١٥- ٦٤)، ورغم التناقضات بين بيانات المصدرين (انظر الجدول (١- ٨))، يمكننا ملاحظة عدد من الأنماط:

الأول: الاتجاه الهبوطي في مشاركة الذكور الذين تتراوح أعمارهم ما بين ١٥ و٦٤ سنة (وفقًا لمسوح العمالة) حتى عام ١٩٩٥م؛ بسبب ارتفاع معدلات الالتحاق بالتعليم الأساسي والتقاعد المبكر للعمال المُسنِّين،

الثاني: اتجاه صعودي محتمل لمشاركة الإناث في القوة العاملة، وفقًا للتعداد السكاني ومسوح سوق العمل عام ١٩٩٨م، حيث يبدو أن زيادة التعليم العالي بين الإناث وتأخُّر سن الزواج وتفاقُم المصاعب الاقتصادية قد أدت مجتمعةً إلى زيادة مشاركة الإناث في النشاط الاقتصادي، لا تقليله كما تشير مسوح العمالة بالعينة،

الثالث: زيادة كبيرة في معدلات المشاركة الريفية العامة خلال الفترة ١٩٨٨- ١٩٩٨م (بقُرابَة ١٢% تقريبًا)، مقارنةً بالمعدلات الحضرية (بنسبة ٦% فقط)؛ ما يرجع أساسًا لارتفاع نسب مشاركة المرأة الريفية.

ويصعُب العثور على سلسلة زمنية موثوقة لبيانات مشاركة القوة العاملة، فتقديرات حجم القوة العاملة؛ وبالتالي معدلات المشاركة بها، شديدة الحساسية للتعريفات المُستخدمة ومدى الالتزام بها خلال عملية جمع البيانات، وإن كنا نلاحظ بصفة عامة انخفاض معدلات المشاركة وفقًا للتعداد السكاني، عنها وفقًا لمسوح العمالة بالعيِّنة[1].

---

[1] يذكر فرجاني (١٩٩١) معدلات مشاركة أعلى قليلًا، باستخدام بيانات التعداد السكاني، ويُرجعها إلى ارتفاع أرقام القوة العاملة بعد تعديلها بمعدلات الهجرة، فبلغت أرقام القوة العاملة المُسجلة في الأعوام ١٩٦٠ و١٩٦٧ و١٩٨٦م، قرابة ٧,٨٢ و ١٠,٩٨ و ١٣,٦٨ مليون نسمة على التوالي، بمعدلات نشاط اقتصادي مصاحبة ٣٠,١ و ٣٠,١ و ٢٨,٤%.

ويعزو فرجاني (١٩٩١) هذا التفارق لسببين، أولهما أن الفترة المرجعية القياسية للحصول على وظيفة في التعداد السكاني هي يوم واحد؛ فلا يُحسب ضمن القوة العاملة سوى العاملين بشكل منتظم والباحثين عن عمل بشكل يومي؛ ما ينعكس بالخفض على حجم القوة العاملة والبطالة، وثانيهما ميل التعداد السكاني لخفض تقديره لنشاط النساء والأطفال في الأنشطة غير الرسمية (غير المدفوعة) في المنزل.

وبسبب هذه العيوب في طرائق جمع البيانات؛ غالبًا ما تُجرى تعديلات لجعلها متسقةً مع الأنماط التي يراها المختصون أقرب للواقع الاقتصادي، وترجع أهم المساهمات في هذا المجال لفرجاني (١٩٩٦a) وأسعد (١٩٩٧)[1]، وليس من السهل التوفيق بين التقديرات والاتجاهات المختلفة لظواهر العمل في الدراسات المختلفة؛ لهذا يستعرض هذا الفصل الإحصاءات والاتجاهات كما وردت بالتقارير، ويختتم بتقييم تقريبي لمدى وحجم ظواهر العمل المعنية.

ولتقييم الفروق بين المصدرين، يمكننا حساب مُعدَّلات المشاركة الخام والمُعدَّلة لسنوات معينة، باستخدام إحصاءات مسوح العمالة بالعينة في دراسة أسعد (١٩٩٧) (انظر الجدول (٢- ٨))، فنجد تقدير قوة العمل غير المُقيدة بالمدى العمري وفقًا للتعداد السكاني عام ١٩٨٦م، أقل بوضوح من تقديره بسلسلة بيانات مسوح العمالة بالعينة بعد عام ١٩٨٤م، فبلغ الأول ١٣,٣ مليون عام ١٩٨٦م، بينما بلغ الثاني ١٨,٦ مليون عام ١٩٨٨م، وهو فارق كبير جدًّا لا يمكن تفسيره بالنمو الديموغرافي، بل يرجع كله تقريبًا للتقلُّبات في قياسات

---

(١) فعلى سبيل المثال، عدّل فرجاني (١٩٩٥) سلسلة بيانات مسح القوة العاملة بالعينة بعد عام ١٩٩٨م، اعتمادًا على المعلومات المُعتمدة في دورة المسح في أكتوبر ١٩٩٨م، حيث ارتبطت التعديلات أساسًا بالعمل المنزلي غير المدفوع للإناث (باستثناء ما يقل عن ١٥ ساعة عمل في الأسبوع) والبطالة، مع الأخذ في الاعتبار البطالة المُحبطة، والتي تم استبعادها "تعريفيًا" من السلسلة الجديدة، كذا عدّل أسعد (١٩٩٧) عمالة الإناث في الزراعة، ممن تتراوح أعمارهن بين ١٢ و٦٤ عامًا، في كُلٍّ من الحضر والريف، مع افتراض ثبات نسب المشاركة للفئات العمرية على ما كانت عليه عام ١٩٩١م.

مشاركة الإناث[1]، ونلاحظ أنه باستثناء عام ١٩٨١م، كانت نسب المشاركة عبر سلاسل بيانات مسوح العمالة بالعينة أعلى باستمرار من تلك الواردة بالتعداد السكاني عام ١٩٨٦م، ما عدا عام ١٩٩٥م عندما تطابق الرقم تقريبًا مع نظيره في التعداد السكاني عام ١٩٩٦م، وبأخذ أثر فوارق النقاط والمقاييس المرجعية بالاعتبار؛ كانت تقديرات معدلات نمو السكان وقوة العمل، مقاربة جدًّا لتلك الواردة بالتعداد السكاني.

ومع ذلك، تقدم مسوح العمالة بعض النتائج غير الاعتيادية؛ خصوصًا عند مقارنتها بنتائج التعداد السكاني، أولها تقلص قوة العمل بعد عام ١٩٨٨م، رغم زيادة عدد السكان في سن العمل، وثانيها الاتجاه الهبوطي في مشاركة الإناث في سوق العمل، لكن بفحص نتائج الدورة الخاصة لمسوح العمالة في أكتوبر ١٩٨٨م، أرجع فرجاني (١٩٩٥، a١٩٩٦) وأسعد (١٩٩٩) هذا الشذوذ كله تقريبًا لأخطاء في قياس مشاركة الإناث، فيكاد يرجع ذلك الانخفاض الملحوظ في القوة العاملة بشكل عام، ومشاركة الإناث بشكل خاص، بالكامل للتحيُّز الواضح في قياس مشاركة المرأة الريفية، فقد انخفضت قوة العمل النسائية الحضرية - لو أخذنا ببيانات مسوح العمالة - من أكثر قليلًا من مليونَيْ أنثى عام ١٩٨٨م إلى ١,٦ مليون أنثى عام ١٩٩٥م، بينما انخفضت مشاركة القوة العاملة النسائية الريفية إلى نصف مستواها تقريبًا عام ١٩٨٨م (٢,٣ مليون عام ١٩٩٥م مقابل ٤,٨ مليون عام ١٩٨٨م)، وتأكيدًا لحجم الخطأ في رصد مشاركة الإناث، يقارن جدول (٣- ٨) التقديرات من مصادر البيانات المختلفة، فيذكر العمود الأول معدلات المشاركة لذكور وإناث مجمل القوة العاملة في الحضر والريف، فيما تقيِّد الأعمدة التالية المؤشرات بالسكان في المدى العمري (١٥- ٦٤)، وبالطبع فنسب المشاركة في القوة العاملة أعلى عند قياسها بالمدى العمري المُقيد؛ لأن قيمة المقام أصغر؛ كونه يقتصر على السكان في سِنّ العمل فقط، والخلاصة نجد تفاوتًا معتبرًا في قياسات مشاركة الإناث بين المصادر الثلاثة.

---

[1] يذكر التعداد السكاني عام ١٩٨٦م أن حجم القوة العاملة من الإناث كان ١,١ مليون في الحضَر، و٠,٤ مليون في الريف، فيما بلغت الأرقام المقابلة في مسح القوة العاملة بالعينة عام ١٩٨٨م، مليونين و٤,٨ مليون على التوالي، عن فرجاني (١٩٩٥).

الأعداد بالملايين	١٩٧٧	١٩٨١	١٩٨٤	١٩٨٦	١٩٨٨	١٩٩٠	١٩٩١	١٩٩٢	١٩٩٥	١٩٩٨
السكان(١)	٣٦,٧	٤١,٤	٤٥,٠	٤٨,١	٥٠,٩	٥٣,٦	٥٤,٧	٥٥,٧	٥٩,٢	-
قاعدة قوة العمل(٢)	٢٩,٥	٣٣,٤	٣٦,٦	٣٧,٢	٣٩,٨	٤٢,٠	٤٣,٣	٤٤,٩	٤٨,٨	-
قاعدة قوة العمل مدى عمري (١٢-٦٤ سنة)	٢٣,٨	٢٧,٢	٢٩,٥	٣٠,٣	٣١,٧	٣٣,٧	٣٥,١	٣٦,٥	٣٩,٩	-
القوة العاملة(٣)	١٠,٤	١١,٥	١٤,٤	١٣,٣	١٨,٦	١٦,٤	١٦,٥	١٦,٣	١٧,٥	-
القوة العاملة (١٢-٦٤)	٩,٥	١٠,٥	١٢,٦	١٩,٩(٤)	١٧,٦	١٥,٧	١٥,٩	١٥,٨	١٧,٠	٢١,٧(٥)
معدل المشاركة الخام(٦)	٢٨,٣	٢٧,٨	٣٢,٠	٢٧,٧	٣٦,٥	٣٠,٦	٣٠,٢	٢٩,٣	٢٩,٦	-
معدل المشاركة المُعدل(٦)	٣٥,٣	٣٤,٤	٣٩,٣	٣٥,٨	٤٦,٧	٣٩,١	٣٨,١	٣٦,٣	٣٥,٩	-
العمالة (١٢-٦٤ سنة)(٣)	٩,٢	٩,٩	١١,٨	١١,٤	١٦,٣	١٤,٤	١٤,٥	١٤,٤	١٥,٢	-
معدل البطالة	٣,١	٥,٤	٦,٠	١١,١	٧,٣	٨,٦	٨,٨	٩,٠	١٠,٤	-
متوسط معدل النمو بالنسب المئوية	٧٧-٨١	٨١-٨٤	٨٦-٩٠	٩١-٩٥		٧٧-٨٨	٨٨-٩٥		٧٧-٩٥	
السكان(١)	٣,٠	٢,٧	٢,٨	٢,٠		٢,٩٧	٢,١٦		٢,٦٦	
قاعدة قوة العمل(٢)	٣,١	٣,١	٣,٠	٣,٠		٢,٧٢	٢,٩١		٢,٧٤	

الأعداد بالملايين	١٩٧٧	١٩٨١	١٩٨٤	١٩٨٦	١٩٨٨	١٩٩٠	١٩٩١	١٩٩٢	١٩٩٥	١٩٩٨
قاعدة قوة العمل مدى عمري (١٢-٦٤ سنة)	٣,٣	٢,٧	٢,٧	٣,٢		٢,٦١	٣,٢٩		٢,٨٧	
القوة العاملة(٣)	٢,٥	٧,٤	٥,٣	١,٧		٥,٢٩	-٠,٨٧		٢,٨٩	
القوة العاملة (١٢-٦٤ سنة)	٢,٦	٦,٠	٥,١	١,٨		٥,٦١	-٠,٥٠		٣,٢٣	
العمالة (١٢-٦٤سنة)(٣)	٢,٠	٥,٧	٥,٨	١,٤		٥,٢٠	-١,٠٠		٢,٧٩	
معدل البطالة	١٣,٩	٣,٣	-٣,٥	٤,٦		١٣,٣٣	٤,٦٥		٩,٩٥	

جدول (٢- ٨): السكان وقوة العمل والنشاط الاقتصادي خلال الفترة ١٩٧٧ - ١٩٩٨م (بالملايين والنسب المئوية).

Source: Population from CAPMAS; LFSS data from Assaad (1997).

ملاحظات:

معدل النشاط الخام هو القوة العاملة كنسبة من السكان من جميع الفئات العمرية، بينما معدل النشاط المُعدل هو القوة العاملة كنسبة من قاعدة القوة العاملة، وبالنسبة إلى معدلات النمو سنوات (١٩٧٧- ١٩٨٨، ١٩٨٨- ١٩٩٥، ١٩٧٧- ١٩٩٥م) فهي من حسابات المؤلف.

١- لا تشمل المصريين بالخارج.

٢- القوة العاملة هي السكان في المدى العمري ٦- ٦٤ سنة، بمن في ذلك العاملون الأكبر من عمر ٦٥ سنة، وباستثناء المعاقين.

٣- الأفراد في السادسة من العمر والأكبر يعملون فعليًا، بينما الأفراد في الفئة ١٢- ٦٤ سنة يبحثون عن عمل، وباستثناء الأجانب، والفترة المرجعية القياسية هي يوم واحد لمسوح العمالة بالعينة في مايو ١٩٧٧ و١٩٨١ و١٩٨٤م، وأسبوع للمسوح في أعوام ١٩٨٨ و١٩٩٠ و١٩٩١ و١٩٩٥م.

٤- من المُحتمل أن يكون هذا الرقم خطأً مطبعيًا؛ ولهذا تم استبعاد التعداد السكاني عام ١٩٨٦م كنقطة مرجعية في تقدير متوسط معدلات النمو بالفترة الفرعية.

٥- الرقم الخاص بعام ١٩٨٨م، قدَّره أسعد (١٩٨٨) كمجموع ١,٧ مليون متعطِّل، و٢٠ مليون عامل، اعتمادًا على التعريف المُوسع للقوة العاملة.

٦- على أساس القوة العاملة بالمعنى الموسع المذكور في الملاحظة (٣).

		أسعد وزملاؤه (١٩٩٩)		فرجاني (١٩٩٦)	أسعد (١٩٩٩)	
		مسوح العمالة بالعينة ١٩٨٨م	مسوح العمالة بالعينة ١٩٩٥م(١)	مسوح العمالة بالعينة ١٩٩٥م	التعداد السكاني ١٩٩٦(٢)	مسح القطاع العائلي ١٩٩٧م(٣)
ذكور	ريف	٧٥,٠	٤٥,٧	٦٩,٩	٧٧,١	٧٢,٨
	حَضَر	٧٩,٢	٤٤,٤	٧٦,٣	٨٣,٤	٧٥,٤
إناث	ريف	٢٩,٣	١٣,٠	١٩,٥	٢٠,٤	٢٦,٢
	حضر	٥٣,٩	١٣,٨	٢٣,٠	١٠,٩	١٧,٣

جدول (٣- ٨): نسب المشاركة في قوة العمل بحسب مصدر البيانات، المدى العمري (١٥- ٦٤) بالنسبة المئوية.

Source: Assaad et al. (1999), Fergany (1996a), and Assaad (1999).

ملاحظات:

١- التقديرات من فرجاني (١٩٩٦)، وتحدد معدل المشاركة في قوة العمل على أساس قوة عمل السكان الأكبر من ستة أعوام.

٢- تحدد معدل المشاركة في قوة العمل على أساس قوة عمل المدى العمري (١٥- ٦٤)، كنسبة من السكان في نفس المدى العمري؛ ولذلك توجد اختلافات عن الأرقام المناظرة في جدول (٢,٢).

تعتمد المشاركة هنا على تعريف للنشاط الاقتصادي المدفوع بأغراض التبادل السوقي فقط.

وقد تأثر تحليل اتجاهات المشاركة في قوة العمل جندريًا وجغرافيًا كذلك بأخطاء قياس حجم هذه القوة، فيُظهر أسعد (١٩٩٩) باستخدام نسب مشاركة محددة بالمدى العمري ١٥- ٦٤ سنة، اعتمادًا على مسوح العمالة بالعينة، حدوث انخفاض في نسب المشاركة الكلية عبر الفترة ١٩٩٠- ١٩٩٥م، وبشكلٍ أكبر بكثير للإناث من الذكور؛ كذا انخفاض نسب المشاركة بالمناطق الريفية بشكلٍ أكبر من نظيرتها الحضرية؛ ما يرجع بشكلٍ كبيرٍ لانخفاض نسب مشاركة المرأة الريفية، فيما يعزو فرجاني (١٩٩٥) الانخفاض في نسب مشاركة الذكور الوارد في بيانات عام ١٩٨٨م مقارنةً ببيانات عام ١٩٨٤م، إلى الطفرة في الهجرة للبلدان النفطية أواخر الثمانينيَّات، ومن غير المُحتمل أن تكون تلك الهجرة المسئولة عن الاتجاه المماثل الملحوظ في أوائل السبعينيَّات؛ حيث السبب الأرجح للاتجاه الهبوطي في المشاركة الكلية في سوق العمل هو ارتفاع نسبة البطالة المُحبطة، والتي أثَّرت على الذكور الريفيين أكثر من

الحضريين وعلى كبار السن أكثر من صغارهم (Fergany, 1995)[1]، أما أسعد (١٩٩٩) فيفسِّر الانخفاض في مشاركة الذكور بمزيجٍ من الأسباب، من زيادة الالتحاق بالمدارس العليا بين الذكور الأصغر سنًا، والتقاعد المبكر للذكور الأكبر سنًا.

كذا تبدو أنماط المشاركة المقيدة بالمدى العمري حسَّاسةً للفترة الزمنية المُستخدمة، بينما اتسمت نسب المشاركة الكلية، وفقًا لتعريف القوة العاملة المُوسَّع المُستخدم عام ١٩٨٨م، بالاستقرار النسبي عند نسبة ٥٩%، ما يرجع للانخفاض الواضح في نسب مشاركة الذكور والزيادة المقابلة في نسب مشاركة الإناث، أما الأنماط الجغرافية، فقد انعكست قليلًا، مع ارتفاع المشاركة الحضرية وانخفاض الريفية، والنمو الأسرع لمشاركة الإناث في المناطق الحضرية.

ومن الواضح شدة حساسية نسب مشاركة الإناث للتعريفات المُستخدمة، فعندما نستخدم تعريف السوق للقوة العاملة (الذي يستبعد المنخرطين في أنشطة الكفاف تمامًا)؛ تنخفض نسب مشاركة الإناث بنسبة ٥٠%، مقارنةً بانخفاضها عندما نستخدم التعريف الموسع (الذي يشمل المذكورين)، وهو الفارق الذي يعود كله تقريبًا لانخفاض معدلات المشاركة الريفية، وليس من المفاجئ أن معظم الإناث في المناطق الريفية منخرطاتٌ في أنشطة الكفاف غير المدفوعة؛ ومن ثَمَّ مُستبعداتٌ من القوة العاملة عند تطبيق تعريفها السوقي، ويتناقض هذا الفارق في مشاركة الإناث بحِدَّة مع الاستقرار في نسب مشاركة الذكور وفقًا لأيٍّ من التعريفين.

وتقدم لنا الأرقام المطروحة حتى الآن عددًا من الأنماط المتناقضة والمنحرفة لمشاركة القوة العاملة، وربما نغامر بما يلي من استنتاجات:

أولًا: يعني وجود قوة عاملة نامية، أو نامية بمعدل أعلى قليلًا من معدل نمو السكان، ضمنيًا أن تقديرات مسوح العمالة بالعينة لقوة العمل بـ "التقلُّص"، قد تكون نتيجة للقياس السيئ للنشاط الاقتصادي، وتشير التقلُّبات الكبيرة في أرقام مشاركة الإناث بعد عام ١٩٨٨م، إلى وجود أخطاء في حساب أنشطة الإناث

[1] وفقًا لفرجاني (١٩٩٥)، كانت نسبة البطالة المُحبطة خلال الفترة ١٩٨٨ - ١٩٩٣م، أعلى بين إناث الريف (٤٨%)، وأقل بين ذكور الحضر (١٦%)، فيما كانت بنسبة ٢١% لذكور الريف وإناث الحضر معًا، كما أظهر الذكور في الحضر والريف معًا، ومعهم إناث الحضر، نسبًا أعلى نسبيًا من البطالة المُحبطة في الأعمار الكبيرة.

بشكل عام، وهي السبب الرئيس لهذه التناقضات في المناطق الريفية بشكل خاص، ويؤدي انخفاض تقدير نشاط الإناث عمومًا إلى التقليل من حجم القوة العاملة النسائية؛ ما يؤثر على جميع الإحصاءات والمؤشرات ذات الصلة بنشاط الإناث.

ثانيًا: يبدو أن هناك، كما أشار أسعد (١٩٩٩)، مجموعةً من العوامل الاقتصادية والتعليمية والسلوكية المتضافرة في مصر والمنطوية على اتجاه صعودي - لا هبوطي - لمشاركة المرأة، فارتفاع مستوى التحصيل الدراسي لها، مع تأخر سن الزواج، والصعوبات الاقتصادية، تزيد مجتمعةً مشاركة المرأة في النشاط الاقتصادي.

ثالثًا: من المُحتمل أن يكون سببَ الانخفاض الملحوظ في مشاركة الذكور مزيجٌ من العوامل السلوكية والإحصائية، وفيما قد تُفسِّر زيادة الالتحاق بالمدارس انخفاض نسب مشاركة الذكور عند الطرف الأدنى من التوزيع العُمْريّ (الأصغر سنًا)، فإن ارتفاع البطالة المُحبطة (وبالتالي الانسحاب من القوة العاملة)، وخاصةً بين الذكور كبار السن في المناطق الحضرية والريفية على السواء، قد يفسِّر الانخفاض العام في نسب مشاركة الذكور.

و**أخيرًا:** تميل الدراسات لاعتبار التعداد السكاني المصدر الأكثر اتساقًا لفهم اتجاهات التوظيف الكلية والعامة جدًّا، على الأقل منذ عام ١٩٨٦م، فهو يُظهر مثلًا ارتفاع مشاركة كُلٍّ من المناطق الحضرية والريفية، والذكور والإناث، وهي نتائج منطقية بالنظر لمعدلات النمو السكاني والعمالة المنظورة؛ ولهذا نميل لاستخدام أرقام التعداد السكاني كتقديرات "محافظة" و"أقل تذبذبًا" لظواهر العمل الكلية في الاقتصاد؛ وعليه تدور نسب المشاركة، اعتبارًا منذ عام ١٩٩٥م، في نطاق ما بين ٣٠% (بالنسبة إلى السكان في المدى العمري ست سنوات فأكثر)، و٤٧% (بالنسبة إلى السكان في المدى العمري ١٥- ٦٤ سنة).

كما تجعل التعديلات على مسوح العمالة بالعينة نتائج اتجاهات المشاركة أكثر انضباطًا، فصحَّحت تعديلات فرجاني (١٩٩٥) مثلًا تحيُّزات مسوح العمالة - بتعديل بيانات دورتها الخاصة عام ١٩٨٨م[1] -، فكشفت عن قوة عمل نسائية أصغر في ذلك العام، لكن مع قوة عاملة كلية، ذكورًا وإناثًا على السواء، متزايدة باطِّراد، بعدد إجمالي ٢١,٢ مليون حتى مايو ١٩٩٣م، مقابل ١٧,٥ مليون وفقًا للمُثبت بالمسوح في عام ١٩٩٥م.

---

[1] ومع ذلك، يوجد تحيُّز في مُعامِلات التصحيح هذه، وهو أكبر بالنسبة إلى المتعلقة بالإناث في الريف، ويزيد بمرور الوقت.

اتجاهات البطالة وبِنْيَتها

* اتجاهات البطالة:

حددت التقديرات الرسمية البطالة بنسبة ٨,٢% عام ١٩٩٦م، منخفضةً من ١١% عام ١٩٨٦م، وهو ما يتعارض مع تقديرات مسوح العمالة بالعينة مستوًى واتجاهًا، والتقديرات المُعدلة لها لفرجاني (١٩٩٩) وأسعد (١٩٩٩)، حيث تتفق هذه الدراسات على ارتفاع نسبة البطالة السافرة بين عامَيْ ١٩٨٨ و١٩٩٨م.

ونجد وفقًا للتعداد السكاني، ارتفاعًا لنسبة البطالة السافرة على أساس مدى عمري (ست سنوات فأكثر) من ٧,٧% عام ١٩٧٦م إلى ١٤,٧% عام ١٩٨٦م، بما يعادل بطالة مليونَيْ شخصٍ في العام الأخير (جدول (٤- ٨))، فيما ذكر تعداد ١٩٩٦م نسبة بطالة (محل نزاع) أقل من ٩%، على أساس مدًى عمري (١٥ سنة فأكثر)، بما يعادل ١,٥٤ مليون شخص.

وبتعديل الفروق بين أرقام التعداد السكاني وأرقام المسوح بالعينة وفتراتها المرجعية، وخفض تقديرات البطالة في هذه المسوح (باشتراط البحث النشط عن العمل؛ أي استبعاد البطالة المُحبطة)، وصل فرجاني (١٩٩٩) إلى معدل بطالة ١٤- ١٥% عام ١٩٩٦م، ارتفع معه عدد المتعطِّلين إلى ٢,٥ مليون شخص بدلًا من ١,٥ مليون فقط.

ويمثل معدل البطالة الوارد بالتعداد السكاني لعام ١٩٩٦م، خروجًا على الاتجاه التاريخي لسلاسل بيانات التعداد، كما يصعب تفسيره في ضوء مؤشرات الأداء الاقتصادي الأخرى خلال هذه الفترة، فباستثناء تعداد هذا العام، تكشف سلسلته عن اتجاهٍ صاعدٍ لمعدل البطالة، مع نموِّه في المناطق الريفية بمعدل أسرع من الحضرية، فتضاعفت معدلات البطالة بين الذكور الريفيين، الذين تحمَّلوا عبء هذه الزيادة بين عامَيْ ١٩٧٦ و١٩٨٦م، كما ارتفعت معدلات بطالة الإناث بشكل كبير، فشهدت الريفيات منهن أعلى نسبة بطالة عام ١٩٨٦م، عندما كانت نصف قوة العمل النسائية مُتعطِّلة عن العمل، وكانت الفجوة بين بطالة الذكور والإناث أعلى في المناطق الريفية من الحضرية، فضلًا عن ازديادها بمرور الزمن.

		فرجاني (١٩٩١)			أسعد (١٩٩٧)	فرجاني (١٩٩٩)
		١٩٦٠	١٩٧٦	١٩٨٦[1]	١٩٨٦[2]	١٩٩٦
عدد المُتعطِّلين (بالآلاف)						
حضر	ذكور	٩٣	٢٩٧	٥٦٣	-	-
	إناث	٢٦	١٥٧	٤٦٤	-	-
	إجمالي	١١٩	٤٥٤	١٠٢٧	-	-
ريف	ذكور	٤٦	٢٦١	٥٩٦	-	-
	إناث	١٠	١٣٦	٣٨٨	-	-
	إجمالي	٥٦	٣٩٧	٩٨٤	-	-
الإجمالي	ذكور	١٣٩	٥٥٨	١١٥٩	-	-
	إناث	٣٦	٢٩٣	٨٥٢	-	-
	إجمالي	١٧٥	٨٥١	٢٠١١	-	١,٥٤
نسبة البطالة (%)						
حضر	ذكور	٣,٨	٧,٢	١٠,٩	١٠,٦	-
	إناث	٩,١	٢٥,٠	٣٤,٨	٢٢,٦	-
	إجمالي	٤,٣	٩,٥	١٥,٨	١٢,٦	-
ريف	ذكور	١,٠	٤,٥	٩,٣	٨,٣	-
	إناث	٣,٠	٣٨,٠	٥٠,٤	٣٢,٩	-
	إجمالي	١,١	٦,٤	١٣,٧	٩,٦	-
الإجمالي	ذكور	١,٩	٥,٦	١٠,٠	٩,٣	-
	إناث	٥,٨	٢٩,٧	٤٠,٦	٢٥,٢	-
	إجمالي	٢,٢	٧,٧	١٤,٧	١١,١	٨,٢

جدول (٤- ٨): مستوى ومعدل البطالة وفقًا للتعداد السكاني سنوات ١٩٦٠- ١٩٩٦م (بالآلاف والنسب المئوية).

Source: Fergany (1991, 1999), Assaad (1997).

ملاحظات:

تحدَّد معدل البطالة على أساس السكان الأكبر من ستة أعوام في التعدادات السكانية ١٩٦٠ و١٩٧٦ و١٩٨٦م، وللأكبر من خمسة عشر عامًا في التعداد ١٩٩٦م.

١- النتائج الأولية لتعداد ١٩٨٦م.

٢- تحددت البطالة للسكان في المدى العمري (١٢- ٦٤).

ويرِدُ اتجاهٌ مماثل لارتفاع معدلات البطالة في مسوح العمالة بالعينة، رغم انخفاض تقديراتها عن تقديرات التعداد السكاني، وهو الفارق الذي يقلُّ مع إجراء بعض التصحيحات والتعديلات[1]، وتعرض الأشكال ((١- ٨) - أ، ب)) سلاسل بيانات مسوح العمالة للبطالة ربع السنوية، سواء الخام بالتقارير أم المُعدلة بتصحيحات فرجاني (١٩٩٥,١٩٩٦a).

وتؤكد الأرقام تقلُّب أوضاع البطالة في مصر عمومًا، وتشير إلى انعكاس أنماطها الچندرية والجغرافية أواسط التسعينيَّات، حيث كانت البطالة في أوائلها ظاهرة حضرية بالأساس، ثم مالت لأن تصبح أكثر ريفيةً وتأنثًا مع عام ١٩٩٥م، فبينما كان عدد المُتعطِّلين عن العمل في المناطق الحضرية ضعف نظرائهم في الريفية عام ١٩٨٨م، إذا بعدد مُتعطِّلي الريف يتجاوز عددهم في الحضر عام ١٩٩٥م، ورغم أن المعدل لا يزال أقل في الريف منه في الحضر، فإنه قد تضاعف في الريف بين عامَيْ ١٩٨٨ و١٩٩٥م (انظر الجدول (١- ٨)).

وعلى عكس التعداد، تُظهر تقديرات مسوح العمالة بالعينة أن معدل بطالة إناث الحضر أعلى من معدل بطالة إناث الريف باستمرار، رغم نمو الأخير بوتيرة أسرع بكثير، ولم تشهد إناث الحضر معدلات بطالة أعلى فقط عبر هذه الفترة، بل كانت الفجوة مع نظرائهن الذكور أكبر من نظيرتها في الريف، مع نموها بمرور الوقت.

كذا على عكس التعداد، تُظهر معدلات البطالة في مسوح العمالة حساسيةً أقلَّ للمدى العمري المُستخدم؛ ما يعني انتماء الجزء الأكبر من المُتعطِّلين للسكان في سن العمل، أي ضمن المدى العمري ١٢- ٦٤ سنة (عمليًا ضمن الفئة العمرية ٢٥ - ٣٠ سنة)، فوفقًا لهذه المسوح كان معدل البطالة الوارد بالتقارير عام ١٩٩٥م، في حدود ١٠% من قوة العمل، مع معدلات بطالة حضرية أعلى باستمرار من نظيرتها الريفية خلال الفترة ١٩٨٨- ١٩٩٥م، فمع تقلُّبات دورية طفيفة، بلغ معدل البطالة الحضرية قُرابَة ١١% خلال هذه الفترة، فيما أظهر معدل البطالة الريفية زيادة ملحوظة، بقفزته إلى الضعف ليبلغ ٩% عام ١٩٩٥م، فبينما انخفضت معدلات بطالة الذكور في الحضر

---

[1] See footnote to Table 8.1 on adjustments made by Fergany (1995) to the LFSS series after 1988.

بشكل طفيف بين عامَيْ ١٩٨٨ و١٩٩٥م، تضاعفت معدلات بطالة الذكور في الريف خلال الفترة نفسها، وشهدت الإناث في الحضر والريف معًا زيادة في معدلات البطالة خلال هذه الفترة، مع نُموٍّ أسرع لبطالة الإناث في الريف.

وخلاصة القول، تشير بيانات مسوح العمالة لزيادة البطالة إلي قُرابَة ١٠% من القوة العاملة بين عامَيْ ١٩٨٨ و١٩٩٥م، وإلى ١٣% منها بعد التعديلات[١]؛ كذا تشير إلى ارتفاع البطالة الريفية لكُلٍّ من الذكور والإناث، بوتيرة أسرع من البطالة الحضرية، وإن كان عند مستويات أقل.

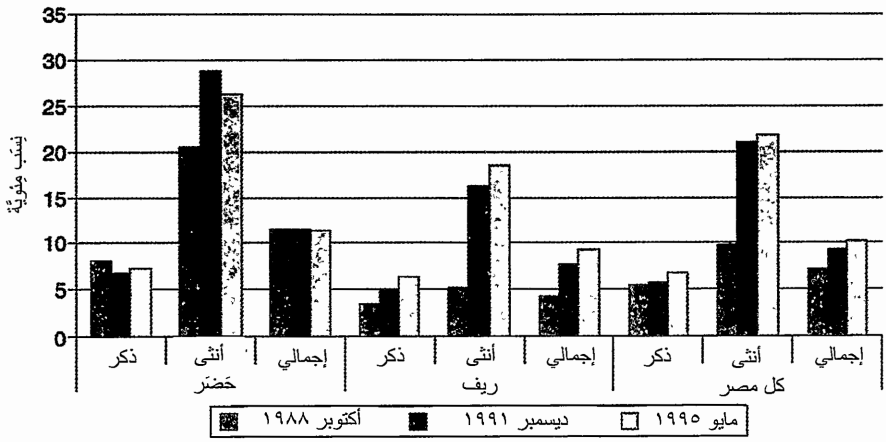
كذا تتعارض نتائج مسوح سوق العمل عام ١٩٩٨م التي ناقشها أسعد (١٩٩٩)، مع انخفاض معدل البطالة الوارد في تقارير التعداد السكاني لعام ١٩٩٦م[٢]، حيث زاد وفقًا لتعريفاتها المُوسَّعة لقوة العمل وغيره من مُتَغيِّرات من ٥,٤% عام ١٩٨٨م إلى ٧,٩% عام ١٩٩٨م، وهي المعدلات التي تتفق مع عدد المُتعطِّلين البالغ ١,٧٢ مليون شخص عام ١٩٩٨م، والذي زاد من ٠,٨٩ مليون عام ١٩٨٨م، بمعدل زيادة بمتوسط ٦,٦% سنويًا، بما يعادل ٢,٥ مرة معدل نمو القوة العاملة أو السكان في سن العمل.

أما باستخدام التعريف السوقي لقوة العمل، فنجد مع أسعد (١٩٩٩) ارتفاع متوسط معدل زيادة البطالة إلى ١١,٧% سنويًا، مع حدوث معظم التغيُّر في معدل بطالة الإناث، الذي ارتفع من ٩,٤% وفقًا للتعريف المُوسع، إلى ٢٧,٦% وفقًا لتعريف السوق، وبغَضِّ النظر عما تُظهره بيانات مسوح سوق العمل من اتجاهات متناقضة في معدلات بطالة الجنسين، يبقى الاتجاه العام ارتفاع البطالة السافرة بين عامَيْ ١٩٨٨ و١٩٩٨م.

---

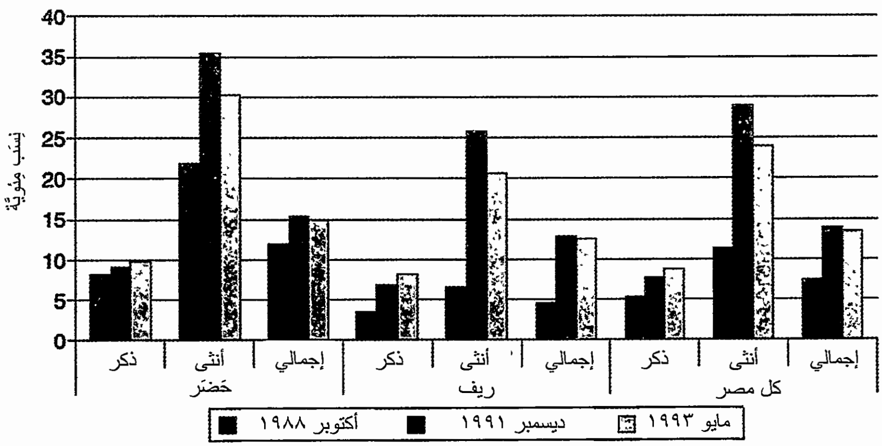
(١) باستخدام سلسلة بيانات فرجاني (١٩٩٦a) المُعدَّلة، بلغ معدل البطالة عام ١٩٩٣م، نسبة ١٣,٥%، مقابل ١٠,٣% من دون تعديل.

(٢) تقدم تقارير مسوح سوق العمل المصرية عام ١٩٩٨م تقديرات البطالة اعتمادًا على تعريف موسع لقوة العمل، بينما تميل مسوح العمالة بالعينة لاستخدام تعريفٍ مُعادلٍ للسوق an equivalent - to a - market definition -، ما يُرجِّح احتمالية تضخيم حجم القوة العاملة بمسوح سوق العمل لعام ١٩٩٨م، بشموله عددًا كبيرًا من الإناث المنخرطات في أنشطة الكفاف غير السوقية؛ ومن ثَمَّ تكون نتائج تقديرات البطالة أقل عمومًا من الواردة بانتظام في مسوح العمالة بالعينة، ومن المحتمل أن يؤدي استبطان متطلبات البحث إلى مزيدٍ من خفض تقديرات حجم البطالة.



شكل ((١- ٨) - أ): معدلات البطالة الواردة بمسوح العمالة بالعينة خلال الفترة ١٩٨٨- ١٩٩٥م (بالنسب المئوية).

(source: based on Fergany (1995)).



شكل ((١- ٨) - ب): معدلات البطالة الواردة بمسوح العمالة بالعينة "المُعدلة" خلال الفترة ١٩٨٨- ١٩٩٥م (بالنسب المئوية).

(source: based on Fergany (1995)).

* بِنْيَة البطالة

ظلَّ تكوين البطالة دون تغيير تقريبًا طوال عقدَي الثمانينيَّات والتسعينيَّات، ما يعني أن أسبابها هيكلية بالأساس، وقد أوضح فرجاني (١٩٩٩، b,١٩٩٦) وأسعد (١٩٩٩) أن البطالة ظلت أعلى في الفئة العمرية ٢٠- ٢٥ سنة، وبين

خريجي التعليم المتوسط (الثانوي والتعليم الفني)، وبينما كانت البطالة المُقنَّعة أعلى في مصر الدنيا، كان نقص التوظيف الظاهر مشكلة أكبر في مصر العليا، ونطرح أدناه وصفًا موجزًا للسمات السُّوسيُوديمُوغرافيَّة للبطالة في مصر.

- البطالة بحسب الجنس، والإقامة الحَضَريَّة أو الريفيَّة

تؤكد بيانات مسوح العمالة بالعينة جِدَّة مشكلة البطالة في المناطق الريفية، حيث تتكون بشكل كامل تقريبًا من الوافدين الجُدُد على سوق العمل، فالباحثون عن عمل للمرَّة الأولى، هم من عانوا أطول فترات البطالة (بما يصل إلى ٤٧ شهرًا)، ورغم تأثر عمالة الإناث بوجه عام، فإن الريفيات بوجه خاص تأثرن بشكل أقوى بهذه الظروف، فحيث ظلت نسبة الباحثين عن عمل للمرة الأولى بين المتعطِّلات من الإناث عند ٩٨%، ازدادت الفجوة الزمنية للبطالة بينهن وبين نظرائهن من الذكور.

ورغم الانخفاض الطفيف في معدلات بطالة الذكور في المناطق الحضرية خلال الفترة، أدى ضغط الباحثين عن عمل للمرة الأولى إلى رفع المعدل بين عامَيْ ١٩٩٣ و١٩٩٥م، لكن بفترات بطالة أقصر زمنيًا (٣٨ شهرًا)، مقابل فترات بطالة أطول بين الإناث الريفيات (٥١ شهرًا)، وهو ما كان نتيجة مباشرة لبطء التوظيف الحكومي، الذي كان يمثل الشكل الوحيد المقبول اجتماعيًا للتوظيف بالنسبة إلى الإناث الريفيات المتعلمات.

أما الفترة الإجمالية للبطالة، فكانت تتحدد كليًا تقريبًا بالباحثين عن عمل للمرَّة الأولى، فعانى المُتعطِّلون أصحاب الخبرات السابقة، من الذكور والإناث الحضريين والريفيين على السواء، فترات انقطاع عن العمل أو بطالة تقلُّ عن نصف التي عاناها الوافدون الجُدُد على سوق العمل.

- البطالة بحسب المنطقة

كانت منطقة الدلتا الأكثر تأثُّرًا بالبطالة، فبلغ معدل البطالة أعلى مستوياته بنسبة ١٩% في محافظاتها الغربية، ما يقارب ضعف معدل البطالة العام، وثلاثة أضعاف معدلها في القاهرة الكبرى، وتركَّزت معظم البطالة في الباحثين عن عمل للمرَّة الأولى، الذين عانوا فتراتِ بطالةٍ امتدت لأكثر من أربعة أعوام.

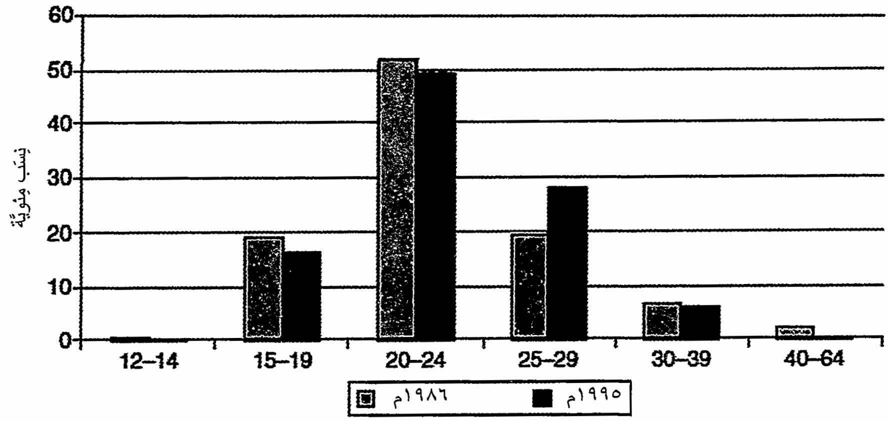
ومع ذلك، كانت النتيجة الغريبة هي البطالة المنخفضة نسبيًّا في المحافظات الشمالية من صعيد مصر، على غرار الوضع في القاهرة، لكن بفترات بطالة أطول بكثير.

ويبدو أن هذا النمط قد استمر حتى عام ١٩٨٨م، فيذكر أسعد (١٩٩٩) ظهور معظم الزيادة في البطالة في المناطق الريفية خلال الفترة ١٩٨٨-١٩٩٨م في مصر الدنيا، حيث ارتفعت بطالةُ كُلٍّ من الذكور والإناث بشكلٍ أكبر منها في المناطق الريفية بمصر العليا، كما سجَّل التعداد السكاني لعام ١٩٩٦م، أعلى معدلات البطالة في محافظات مصر الدنيا.

- البطالة وفقًا للفئات العمرية

تُجمع مصادر البيانات كافةً تقريبًا على أن أعلى معدلات البطالة موجودة في صفوف الشباب في أوائل العشرينات، وخاصَّةً الإناث، وهذه عادة البطالة أن تضرب أقوى ضرباتها في أوائل العشرينات، وهكذا وصلت إلى قُرابَة ٤٠% من الشباب في الفئة العمرية ٢٠- ٢٤ سنة، رغم أن شباب الفئة العمرية ٢٥- ٣٩ سنة، هم من عانوا أطولَ فتراتِ البطالة، والتي تراوحت ما بين خمس وست سنوات (انظر الجدول (٥ - ٨)).

وكانت غالبية الأفراد دون الثلاثين باحثين عن عمل للمرَّة الأولى، وربما كانوا ملتزمين بانتظار عمل منتظم بأجر في القطاع الحكومي، ويمثل ارتفاع معدل البطالة بين الشباب نمطًا يعود إلى عام ١٩٧٦م (وفقًا للتعداد السكاني عام ١٩٨٦م)، ويبدو أنه استمر طوال الفترة ١٩٨٦- ١٩٩٥م (انظر الشكل (٢-٨))، وتراوحت نسبة المُتعطِّلين عن العمل في الفئة العمرية ٢٠- ٢٩ سنة حول ٧٦% من مجموع المتعطِّلين في معظم سنوات الفترة ١٩٨٦- ١٩٩٥م، وهو ما انعكس في بيانات التعداد السكاني لعام ١٩٩٦م، فوفقًا لفرجاني (١٩٩٩)، كان كل المُتعطِّلين تقريبًا عام ١٩٩٦م من الباحثين عن عمل للمرَّة الأولى، لكن حدث تحوُّل لاحق في التركيب العمري خلال الفترة ما بين التعدادات السكانية، بانخفاض معدلات البطالة للأفراد دون سن الثلاثين، وازديادها لأولئك الذين في أوائل الثلاثينات، وهو ما قد يشير إلى تطاول فترة البطالة، التي استمرت لأكثر من خمس سنوات لهذه المجموعة وفقًا لمسوح العمالة بالعينة عام ١٩٩٥م، ويشير ارتفاع عدد الباحثين عن عمل للمرة الأولى ضمن الفئات العمرية الأكبر سنًا، إلى ازدياد كتلة المُتعطِّلين الأكبر سنًا الباحثين عن وظيفتهم الأولى.



شكل (٢ـ ٨): معدلات البطالة بحسب العمر، أعوام ١٩٨٦ و١٩٩٥م (بالنسب المئوية).

(source: Gautier (1997)).

	٦ـ	١٢ـ	١٥ـ	٢٠ـ	٢٥ـ	٣٠ـ	٤٠ـ	٥٠ـ	٦٠ـ	٦٥ +
العاملون (بالآلاف)	٧٠	٢٦٧	١٠٤٠	١٣٦٠	١٩٤٠	٤٢٨٠	٣٥٨٩	٢١٩٣	٥٣٨	٤١٠
العمالة بأجر (%)	٣٤,٣	٣٧,١	٤٣,١	٥٤,٣	٦٣,٤	٦٤,٤	٥٨,٠	٥٢,٦	٢٠,٦	١٠,٠
معدل البطالة (%)	١,٥	٢,٤	٢١,٥	٣٩,٠	٢٠,٤	٢,٤	٠,٢	٠,١	٠,١	٠,١
منهم: وافدون جُدُد على سوق العمل	١٠٠,٠	٧١,٤	٩٦,١	٩٧,٩	٩٤,٨	٨٤,١	٠,٠	٠,٠	٠,٠٠	٠,٠
متوسط فترة البطالة (بالشهور)*	-	٢٠,٢	١٨,٤	٣٧,٧	٦٥,٣	٦٨,٥	١٦,٣	٤٩,٥	٩٠,٠	-

جدول (٥ ـ ٨): البطالة بحسب الفئات العمرية، وفقًا لمسوح العمالة بالعيّنة عام ١٩٩٥م (بالآلاف والنسب).

Source: Fergany (1996).

ملاحظة:

على أساس مدى عمري ١٢ـ ٦٤ سنة.

- البطالة بحسب التحصيل الدراسي

كانت البطالة المصرية في نهاية القرن العشرين ظاهرةً خاصةً بخرّيجي التعليم العالي والمتوسط إلى حَدٍّ كبير (انظر الجدول (٦- ٨))، حيث بدأ موقف هذه المجموعة يتدهور منذ عام ١٩٨٦م (انظر الشكل (٣- ٨))، وفي عام ١٩٩٥م، عانى حاملو الشهادات المتوسطة معدلاتِ بطالةٍ بلغت ثلاثة أضعاف معدل البطالة الكلي، مع فترات بطالة وصلت لأربعة أعوام، وكانوا كلهم تقريبًا من الباحثين عن عمل للمرَّة الأولى، كما زادت نسبة الحاصلين على درجات متوسطة بين المُتعطِّلين عن العمل من ٥٣% عام ١٩٩٠م إلى قُرابَة ٧٥% عام ١٩٩٥م.

ويتناقض هذا بشدَّة مع معدلات البطالة التي لا تكاد تُذكر في صفوف منخفضي التعليم والأُمِّيين، ما يشير لعلاقة سلبية بين التعليم والبطالة، ضمن مدى معين على الأقل، كما أشارت دراسات كدراسة فرجاني (١٩٩٢).

ويسجِّل أسعد (١٩٩٩)، على أساس بيانات مسوح سوق العمل لعام ١٩٩٨م، حدوث زيادة كبيرة في معدلات البطالة بين الذكور المتعلمين في المناطق الريفية؛ وخصوصًا في المستويين: المتوسط وفوق المتوسط، بينما لم يشهد الذكور في المناطق الحضرية في جميع المستويات التعليمية تقريبًا، أي تغيير في معدلات بطالتهم بين عامَيْ ١٩٨٨ و١٩٩٨م.

ويمكننا تمييز نمط مماثل بين الإناث الريفيات، كنظرائهن الذكور، وإن كان على مستويات أعلى من البطالة، ومع زيادات لمستويات الذروة في صفوف خريجات التعليم الثانوي والجامعي، لا التعليم المتوسط.

- نقص التشغيل والبطالة المُحبطة

يبدو أن البيانات المتعلقة بالبطالة السافرة في مصر تشمل عدم كفاية التوظيف، بشكلٍ أساسٍ، بين الشباب المتعلمين، فيما غالبًا ما يعاني الأفراد منخفضو التعليم والمهارات والمؤهلات شكلًا آخر من عدم كفاية التوظيف، يُطلق عليه نقص تشغيل، أو بطالة جزئية underemployment ظاهرة أو مُقنَّعة، وهو مفهوم يصعب قياسه بشكل مباشر؛ لذلك تُستخدم مؤشرات بديلة له ووكيلة عنه.

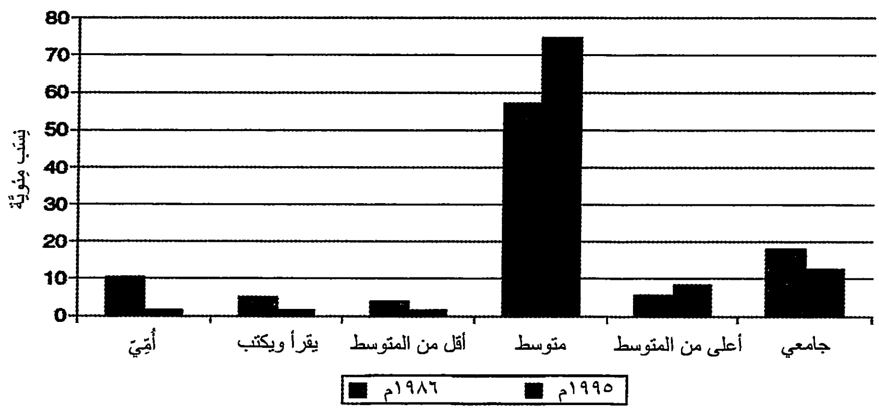
	١٩٨٦	١٩٨٧	١٩٨٨	١٩٩٠	١٩٩١	١٩٩٢	١٩٩٥
أميُّون	١٠,٥	٣,١	٢١,٩	١٢,٩	٣,٧	١,٢	١,٦
يقرأ ويكتب	٤,٩	٣,٢	٨,٥	٤,١	١,٧	١,٠	١,٤
تحت المتوسط	٣,٩	٢,٨	١٢,٥	٨,٤	٣,٥	١,٢	١,٤
تعليم متوسط	٥٧,٣	٥٧,٣	٤٠,٠	٥٣,٣	٦٦,٨	٧٠,٤	٧٤,٦
فوق متوسط	٥,٣	٧,٧	٤,٧	٦,٨	٨,٢	٩,١	٨,٤
جامعي	١٨,٠	٢٥,٩	١٢,٤	١٤,٦	١٦,٠	١٧,٠	١٢,٦
إجمالي (بالآلاف)	١٤٢٦	١٣٥٤	١٣٠٣	١٣٤٥	١٣٩٧	١٤١٦	١٧٧٤

جدول (٦- ٨): البطالة بحسب التحصيل الدراسي للفئات العمرية ١٢- ٦٤ سنة (بالنسب المئوية).

Source: Assaad (1997).

ملاحظة:

تشير بيانات عام ١٩٨٨م إلى المُتعطِّلين عن العمل الأكبر من عشر سنوات، لا المدى العمري ١٢- ٦٤ سنة، ويبلغ عدد المتعطِّلين الأقل من ١٢ سنة والأكبر من ٦٤ سنة، ٣٧ ألف شخص.



شكل (٣ - ٨): مُعدَّل البطالة بحسب التحصيل الدراسي أعوام ١٩٨٦ و١٩٩٥م (بالنسب المئوية)، على أساس الجدول (٦- ٨).

وقد وجد فرجاني (a١٩٩٦)، بناءً على مسوح العمالة بالعينة لعام ١٩٨٨م، نقصَ تشغيلٍ ظاهرًا صافيًا بنسبة ١,٦% عام ١٩٨٨م، لكن بتباينات جندريَّة وجغرافية قوية[1]، ففي حين شهد الذكور إفراطَ تشغيلٍ ظاهرًا بقُرابَة ١٢%،

[1] يُقاس نقص التوظيف الظاهر بحساب عدد ساعات العمل الفعلية خلال الفترة المَعنيَّة بالقياس، إلى ساعات العمل المعيارية وفقًا لبعض القواعد، وقد استخدم فرجاني (a١٩٩٦) معلوماتٍ من مسح

شهدت الإناث نقصَ تشغيلٍ ظاهرًا بأكثر من ٢٠%، كما تعرَّض العمال في المناطق الريفية لنقص التشغيل الظاهر، بقدر ما تعرَّض نظراؤهم في المناطق الحضرية لإفراط التشغيل، فمع معاناة إناث الريف من نقص تشغيل ظاهر بنسبة ٣٠%، عانى ذكور الحضر من إفراط تشغيل بنسبة ١٧%، وقد زاد إفراط تشغيل الذكور باطِّراد بدءًا من عمر الخامسة عشرة، ورغم ظهور إفراط التشغيل في كل المستويات التعليمية، فقد كان في أعلى مستوياته بين الذكور غير المُؤهَّلين، لكن من ناحيةٍ أخرى، انخفض نقص التشغيل بين الإناث بشكلٍ كبيرٍ مع ارتفاع التحصيل الدراسي، وكانت نقطة انقلاب العلاقة بينهما هي التعليم المتوسط.

كما قام أسعد (١٩٩٩)، من خلال بيانات مسوح سوق العمل، بقياس نقص العمالة والبطالة المُحبطة بمؤشر مُركَّب، ليجد نقص التشغيل بنسبة ١٣%[١] (انظر الجدول (٧- ٨))، وعلى المستوى الكلي، عاني قُرابَة ٧,٥% من السكان في سن العمل نقصَ التشغيل في عامَيْ ١٩٨٨ و١٩٩٨م، ومع ذلك، كان هناك تحوُّل في نقص التشغيل من التوظيف الجزئي الإجباري عام ١٩٨٨م إلى البطالة السافرة عام ١٩٩٨م.

وقد زادت البطالة المُحبطة بين عامَيْ ١٩٨٨ و١٩٩٨م، لكن للذكور فقط في الريف والحضر، رغم أن معدلاتها للإناث كانت أعلى في المتوسط، كما وجد أسعد أن العمل الإجباري بدوام جزئي IPT أكثر ارتباطًا بالرجال من النساء؛ لقبولهم الأكبر لأن يكونوا عمالًا مؤقَّتين، وغالبًا ما تكون هذه الفئة من

العمالة بالعينة لعام ١٩٨٨م، مع ساعات عمل معيارية ٤٠ ساعة في الأسبوع، ويتم تقدير نقص التوظيف الظاهر بمقارنة وقت العمل الفعلي بالمعياري.

[١] معدل نقص التوظيف هو مؤشر مُركَّب من ثلاثة مُكوِّنات يُعبر عنها كنسب من السكان في سن العمل (١٥- ٦٤ سنة)، وهم: (١) المتعطلون عن العمل بشكل واضح، و(٢) نقص التوظيف الظاهر، ممثلًا في من يعملون أقل من ٤٠ ساعة عمل أسبوعيًا (دوام جزئي)، بشكل إجباري رغمًا عن رغبتهم في المزيد من العمل، و(٣) البطالة المُحبطة، ممن لم يبحثوا عن عمل خلال فترة القياس المعنية، فيما هم متاحون وراغبون في العمل، لكنهم لم يبحثوا عن عمل خلال فترة قياسية تبلغ ثلاثة أشهر انتهت بأسبوع القياس.

العمال غير متعلمة وتعاني على الأرجح نقصَ التشغيل، ويُعتبر الانخفاض المعتبر في معدل العمل الإجباري بدوام جزئي للذكور في الريف والحضر بين عامَيْ ١٩٨٨ و١٩٩٨م، مؤشرًا على تحسُّن ظروف توظيف العمال الذكور المؤقتين، ما يبدو تفسيرًا مقبولًا، إذا أضفنا لما سبق الاتجاه الهبوطي الملحوظ في معدلات البطالة السافرة للأفراد الأقل تعليمًا (انظر الجدول (٦- ٨)).

		حضر		ريف		الإجمالي	
		١٩٨٨	١٩٩٨	١٩٨٨	١٩٩٨	١٩٨٨	١٩٩٨
ذكور	بطالة سافرة	٤,٤	٤,٩	١,٩	٥,٣	٣,١	٥,١
	بطالة مُحبطة	٠,٤	٠,٨	٠,٣	٠,٩	٠,٣	٠,٨
	عمل جزئي إجباري	٤,٣	١,٩	٨,٠	٥,٠	٦,٣	٣,٦
	إجمالي	٩,٠	٧,٦	١٠,٢	١١,٢	٩,٦	٩,٦
إناث	بطالة سافرة	٤,٩	٥,٣	١,٩	٣,٦	٣,٣	٤,٣
	بطالة مُحبطة	٠,٨	٠,٨	٠,٥	٠,٦	٠,٧	٠,٧
	عمل جزئي إجباري	٠,٧	٠,٢	٢,٨	٠,٦	١,٨	٠,٤
	إجمالي	٦,٣	٦,٣	٥,١	٤,٧	٥,٧	٥,٤
إجمالي	بطالة سافرة	٤,٦	٥,١	١,٩	٤,٥	٣,٢	٤,٧
	بطالة مُحبطة	٠,٦	٠,٨	٠,٤	٠,٧	٠,٥	٠,٨
	عمل جزئي إجباري	٢,٥	١,١	٥,٤	٢,٨	٤,٠	٢,٠
	إجمالي	٧,٧	٦,٩	٧,٦	٧,٩	٧,٦	٧,٥

جدول (٧- ٨): نقص التشغيل بحسب الجنس، ومحل الإقامة (ريف/ حضر)، عامَيْ ١٩٨٨ و١٩٩٨م (كنسب مئوية من السكان في سن العمر (١٥- ٦٤)).

Source: Assaad (1999) based on LFSS 1988 and ELMS 1998.

ومع ذلك، ربما توجد عوامل مؤثرة أخرى، فيُعد الارتفاع المتزامن للبطالة السافرة خلال الفترة نفسها، مؤشرًا بذاته على عدم قدرة سوق العمل على توفير فرص عمل منتجة، حتى من خلال ترتيبات العمل الجزئي، حيث ينتقل الأفراد العاجزون عن الحصول على فرصة عمل منتجة بدوام جزئي، إلى حالة البطالة السافرة أو "البطالة المُحبطة"؛ وكذلك يُرجح الارتفاع في البطالة المُحبطة خلال الفترة نفسها؛ خصوصًا بين الذكور، والمعدلات المرتفعة والمستقرة نسبيًّا بين الإناث، صحة هذا التفسير.

كما يدعم ارتفاع البطالة المُحبطة بين الذكور، مقارنة باستقرارها بين الإناث، وجهة نظر فرجاني (١٩٩٥) بأن ارتفاع البطالة المُحبطة هو السبب الكامن وراء الاتجاه الهبوطي لمشاركة الذكور في قوة العمل عبر السنوات القليلة الأخيرة، وقد أدى الارتفاع في البطالة السافرة والمُحبطة، مع الهبوط في العمل الجزئي الإجباري، إلى نسبة بطالة كلية أقل بشكل طفيف في المناطق الحضرية وأعلى في المناطق الريفية عام ١٩٩٨م، بالمُقارنة بعام ١٩٨٨م.

وتقدم مسوح العمالة بالعينة عام ١٩٨٨م، معلوماتٍ عن العوامل التي تؤثر على قرارات التوظُّف؛ خصوصًا ذات الصلة بالرغبة في تغيير الوظيفة الأساسية، فقد أعرب أقل من ١٠% من المُستجوبين عن رغبتهم في تغيير وظيفتهم الأساسية، وكانت النسبة في أعلى مستوياتها بين ذكور الحضر (١٢%)، وفي أدناها بين إناث الريف (٢%)، وتصدَّر "المستقبل الأكثر أمنًا"، قائمة أسباب الرغبة في التغيير، تلاه هدف "العمل الأقل إرهاقًا"، وكانا الهدفين أكثر تكرارًا في المناطق الريفية من المناطق الحضرية، تلاهما في المرتبتين: الثالثة والرابعة، أهداف "زيادة الدخل" وتحقيق "التوافق الأفضل بين المُؤهِّلات والعمل"، ويؤكد هذا الترتيب أهمية، إن لم يكن غلبة، هدف الأمن الوظيفي على عملية اتخاذ قرار التوظُّف بين العاملين في مصر؛ ولا غرابة في طوابير الخريجين الطويلة في انتظار الوظائف الحكومية، وإن كان الأكثر إثارةً للقلق مع ذلك، هو توقع الجهد الأقل في العمل، أو الإنتاجية الأقل، في مثل هذه الوظيفة الحكومية المُفترض كونها أكثر أمنًا (سبب "العمل الأقل إرهاقًا").

وتخلق مثل هذه الجوانب غير المالية للوظائف الحكومية انشقاقًا بين الأجور في القطاعين: العام والخاص في الاقتصاد، برفعها المستوى الفعلي للأجور الحقيقية فوق الموجودة بالقطاع الخاص.

- البطالة والضغط الديموغرافي

من المُرجَّح أن يستمر ضغط العوامل الديموغرافية على التوظيف، وفي المناطق الريفية أكثر من الحضرية، حيث انخفضت معدلات الخصوبة في الأخيرة عما سبق، وتُظهر بيانات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء (١٩٩٩) وصول الفئة العمرية ١٠- ١٩ سنة لمستويات تاريخية، حيث شهدت أسرع معدل نمو (٣,٣% سنويًا) بين عامَيْ ١٩٨٦ و١٩٩٦م، وبمجرد تجاوز هذه الفئة لعمر العشرين، سن دخول سوق العمل، فإنها ستضيف ضغطًا إضافيًا على قدرة الاقتصاد على توليد التوظيف؛ ولهذا فمن المُتوقع أن تقل الضغوط على سوق العمل، عندما يقلُّ حجم الفئة العمرية الأصغر، الأقل من عشرة أعوام، وينقل لنا أسعد (١٩٩٩) نمطًا مشابهًا للفئات العمرية في الريف والحضر، بما يشير إلى استمرار الضغوط الديموغرافية على التوظيف في الريف في المستقبل.

ومع ذلك، فمع ارتفاع مستوى التحصيل الدراسي للوافدين الجُدُد على سوق العمل، فمن المحتمل أن تُترجم الضغوط الديموغرافية الحالية إلى بطالة سافرة، حيث يميل العمال المتعلمون للالتحاق بالعمل المنتظم بأجر، ويظلون مُتعطِّلين عن العمل بانتظاره، بخلاف نظرائهم من غير المتعلمين، الذين يظهر فائض عمالتهم في صورة نقص تشغيل، لا بطالة سافرة.

خلاصة القول، أن البطالة السافرة استمرت بالتركُّز بين الشباب المتعلمين تحت عمر ثلاثين عامًا، وكان معظمهم من الوافدين للمرة الأولى على سوق العمل، وعانى ضمنهم حاملو شهادات التعليم المتوسط أعلى معدلات البطالة، ورغم استقرار البطالة في الحضر إلى حَدٍّ ما، زادت البطالة الريفية بشكلٍ كبير؛ خصوصًا في مصر الدنيا بين الإناث المتعلمات، وكانت أطول فترات بطالة بين الشباب المتعلم في الفئة العمرية ٢٥- ٣٠ سنة في المناطق الريفية، وبالنسبة إلى المحافظات في مصر العليا، كان نقص التشغيل مشكلة كبرى.

وقد ترجم عدد من العوامل المتضافرة سياساتِ الحكومة السابقة، إلى أنماط من البطالة العكسية perverse unemployment، ميَّزت سوق العمل المصري في نهاية القرن العشرين، فاعتمادًا على مسوح العمالة بالعينة عام ١٩٦١م، يذكر أسعد وزملاؤه (١٩٩٩) أن البطالة كانت مرتبطة عكسيًا بالتعليم حتى بداية الستينيَّات على الأقل، فكانت أعلى معدلات البطالة بين الأُميِّين، ثم بين متوسطي التعليم (الثانوي بنسبة ٦%)، ثم أقل ما يمكن بين خريجي الجامعات (فقط ٣%)، لكن بحلول عام ١٩٧٥م وتطبيق سياسة الانفتاح، بدأ النمط الحالي في الظهور، ويبدو أن سياسات التوظيف الحكومية؛ خصوصًا برامج ضمان التوظيف للخرِّيجين من التعليميْن: المتوسط والجامعي، قد أثَّرت على العتبة التي يظهر عندها عنق زجاجة البطالة السافرة، أي التعليم المتوسط.

وقد أدى الإيقاف غير المباشر للبرنامج بإطالة فترة انتظار التعيين منذ أوائل التسعينيَّات؛ إلى انتظار الخرِّيجين لفترات تصل لستة أعوام؛ ما أدى إلى زيادة معدلات البطالة المُسجلة، وبينما تم استيعاب نسبة من الذكور المُتعطِّلين في المناطق الحضرية في القطاع الخاص، عانت الإناث المتعلمات أوقاتًا أصعب؛ حيث تضافرت مجموعة من العوامل المُؤسَّسيَّة والاجتماعيَّة والسلوكيَّة لتجعل العمل بالقطاع الخاص غير مُتاح تقريبًا للمرأة؛ خصوصًا في المناطق الريفية؛ ولذلك يبدو أن التباطؤ في نمو التوظيف الحكومي قد أثَّر بشكل غير متناسب على الإناث المتعلمات الشابات في المناطق الريفية، اللاتي ارتفعت معدلات البطالة بينهن أواسط التسعينيَّات.

اتجاهات وأنماط نمو التوظيف خلال الفترة ١٩٦٠- ٢٠٠٠م

يبحث هذا القسم اتجاهات وأنماط تطور التوظيف عبر العقود الأربعة الماضية، وبسبب التناقضات بين أرقام التوظيف في التعداد السكاني وأرقام البطالة وقوة العمل في المصادر الأخرى، يركِّز التحليل الحالي على الاتجاهات العامة الكبيرة (بدلًا من التفصيل ما دون القطاعي) في تطوُّر التوظيف خلال الفترة، وسنبدأ بتحليل نمو التوظيف بحسب القطاع الاقتصادي، ثم قطاع المِلْكيَّة، مع إعطاءِ اهتمامٍ خاصٍّ لتكوين نمو التوظيف القطاعي؛ خصوصًا في القطاع غير الرسمي، ونُنهي بمناقشة أثر سياسات ضمان التوظيف الحكومية على نتائج التوظيف المنظورة.

نمو التوظيف بحسب القطاع الاقتصادي

بناءً على بيانات التعداد السكاني، بلغ التوظيف ١٥,٨ مليون شخص عام ١٩٩٦م، مرتفعًا من ٧,٧ مليون عام ١٩٦٠م، إلى ١٠,٣ مليون عام ١٩٧٦م، إلى ١٢,٢ مليون عام ١٩٨٦م (انظر جدول (٢- ٨))، حيث نما التوظيف بمعدل ١,٧٧% سنويًا خلال الفترة ١٩٧٦- ١٩٨٦م، وتسارع إلى ٢,٥٤% سنويًا خلال الفترة ١٩٨٦- ١٩٩٦م (مع تحقُّق معظم النمو خلال السنوات ١٩٨٦- ١٩٩٠م)، لكنه ظل أقل من نمو القوة العاملة في كلتا الفترتين (بمعدل ٢,٩% سنويًا في المتوسط).

وكانت الصناعة التحويلية القطاع القائد في نمو التوظيف في الفترة ١٩٨٦- ١٩٩٦م، تلاها قطاعَا الخدمات المالية والبناء والتشييد[1]، وخلال الفترة ١٩٦٠- ١٩٨٦م، اعتمد نمو التوظيف على التوظيف الحضري أساسًا، الذي زاد بضعف المتوسط الوطني تقريبًا، وهو النمط الذي انعكس في الفترة ١٩٨٦- ١٩٩٦م، بحيث ارتفع التوظيف الريفي بمعدل أسرع قليلًا من المعدل الإجمالي، ليظل الجزء الأكبر من التوظيف، بنسبة ٥٤%، في المناطق الريفية في عامَيْ ١٩٨٦ و١٩٩٦م.

وتتوافق بيانات التوظيف بمسوح العمالة بالعينة مع بيانات التعداد السكاني بعد عام ١٩٨٦م بصفة عامة، فتُظهر البيانات لدى فرجاني (١٩٩٦a) وأسعد (١٩٩٧) بلوغ التوظيف الإجمالي عام ١٩٩٥م، ١٥,٢ مليون شخص للأفراد في المدى العمري ١٢- ٦٤ سنة، و١٥,٧ مليون شخص في المدى العمري ست سنوات فأكثر.

وباستثناء عامَيْ ١٩٨٦ و١٩٩٠م، تخلَّف معدل نمو التوظيف عن معدل نمو القوة العاملة، فنما التوظيف بنسبة ١,٤% فقط خلال الفترة ١٩٩١- ١٩٩٥م؛ بسبب ضعف الأداء الاقتصادي أوائل التسعينيَّات؛ ما أدى إلى تصاعد معدل البطالة.

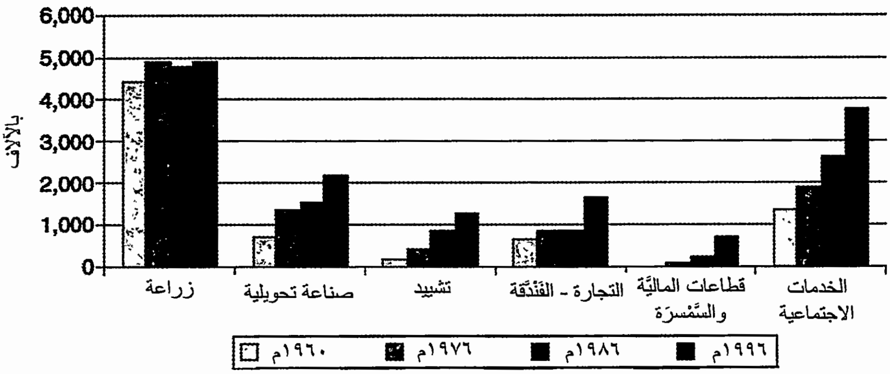
وقد نما تشغيل الإناث بسرعة في كُلٍّ من المناطق الريفية والحضرية، ولكن بالطبع من قاعدة أصغر بكثير، فلا تمثِّل عمالة الإناث سوى ١٥% من إجمالي

---

(١) أُستُحدثت تصنيفات أخرى للأنشطة الاقتصادية عام ١٩٩٦م؛ للسماح بشكل من تحليل اتجاهات العمل والتوظيف، وتم جمع الفئات الجديدة مع الموجودة الأكثر ملاءَمةً لها، ولذلك يجب توخي الحذر عند الخروج باستنتاجات حول قطاعات معينة في هذا العام.

العمالة الحضرية عام ١٩٨٦م، و١٨% منها عام ١٩٩٦م، وكانت نسب نظرائهن من إجمالي العمالة الريفية فقط ٤ و٩% على التوالي.

ويوضِّح الشكل (٤ - ٨) تطوُّر حصص الأنشطة الاقتصادية الرئيسة في التوظيف خلال الفترة ١٩٦٠- ١٩٩٦م، فنجد الزراعة قد استأثرت بنسبة ٣١% من العمالة بنهاية الفترة، مُنخفضة من ٦٠% عام ١٩٦٠م، مع بقائها كأهم نشاط في هذا المجال، تلتها الخدمات بنسبة ٢٤%، والصناعة التحويلية بنسبة ١٤%، والخدمات التجارية والسياحية بنسبة ١٠%، والبناء والتشييد بنسبة ٨% .



شكل (٤- ٨): نمو التوظيف بحسب القطاع الاقتصادي خلال الفترة ١٩٦٠- ١٩٩٦م (بالآلاف)

(source: based on Population Census 1960, 1976, 1986 and 1996 in CAPMAS, Statistical Yearbook 1997 and 1999).

- الزراعة

رغم انخفاض حصتها في التوظيف، ظلَّت الزراعة تقدم التوظيف لأكثر من ٥٠% من السكان الذكور وقُرابَة ٣٠% من الإناث، في المناطق الريفية حتى عام ٢٠٠٠م، لكن كان معدل نمو التوظيف الزراعي سلبيًا بالنسبة إلى الذكور الريفيين خلال الفترة ١٩٧٦- ١٩٨٦م؛ بسبب الهجرة للمناطق الحضرية للعمل في قطاع البناء والهجرة للبلدان المنتجة للنِّفْط، مع انتعاش طفيف في ذلك التوظيف في السنوات العشر اللاحقة، يعزوه رضوان (١٩٩٧) إلى التحوُّل للمحاصيل الزراعية عالية القيمة كثيفة العمالة (كالخضار والفواكه) أوائل التسعينيَّات، وإعادة ظهور المزارع الأسرية؛ الأمر الذي نتج عن التحوُّل الإيجابي في شروط التجارة الزراعية.

وتُظهر البيانات تقلُّبات ضخمة في معدلات نمو التوظيف الزراعي للإناث في المناطق الريفية (من - ٣,٨% في الفترة ١٩٧٦- ١٩٨٦م، إلى + ٧,٨% في الفترة ١٩٨٦- ١٩٩٦م)، ما يعكس مشكلات القياس المذكورة سابقًا.

- **الصناعة التحويليَّة**

مثَّلت مُولِّدًا مُهمًّا للتشغيل، فاستأثرت بأكثر من ٢٥% من الوظائف الجديدة خلال الفترة ١٩٦٠- ١٩٧٦م، وقُرابَة ٢٠% منها خلال الفترة ١٩٨٦- ١٩٩٦م، حيث نما القطاع نفسه بمعدل أكبر من ٤% سنويًا طوال الفترة ١٩٦٠- ١٩٧٦م؛ ما يعكس الاستثمارات الضخمة خلال الحقبة الناصرية والسنوات الأولى من حقبة الانفتاح، فيما تباطأ نموُّه لاحقًا إلى ما يزيد قليلًا على ١% سنويًا خلال الفترة ١٩٧٦- ١٩٨٦م؛ ما تعزوه حندوسة (a١٩٩١) إلى سببين، الأول تقليص الحكومة لسياسات التوظيف في قطاع المؤسسات العامة؛ بما مَكَّنها في النهاية من البدء بخفض فائض العمالة[1]، والثاني المَيْكنَة المتزايدة للصناعة، بفعل الارتفاع الحاد في الأجور مقارنةً بعوامل الإنتاج الأخرى، والذي نتج عن النُّدْرة المتزايدة للعمالة الصناعية الماهرة، بسبب الهجرة للبلدان العربية، فضلًا عن سياسات الأجور الصارمة في القطاع العام؛ ما شجَّع على تعميق الآلية، خاصَّةً في المؤسسات الكبيرة؛ بما قلَّل الاعتماد على العمالة.

وقد زاد النمو في الصناعة التحويلية إلى معدل ٣,٦% في المتوسط سنويًا خلال الفترة ١٩٨٦- ١٩٩٦م.

- **البناء والتشييد**

كان قطاعًا مُهمًّا كذلك، نما بمتوسط ٧% سنويًا خلال الفترة ١٩٧٦- ١٩٨٦م، ما يمثل تقريبًا ربع إجمالي العمالة الجديدة خلال الفترة، وهو النمو الذي كان مدفوعًا بالطفرة العمرانية التي شهدتها أوائل الثمانينيَّات، والتي استوعبت كذلك العمالة المطرودة من الزراعة، ومع تراجع ازدهار القطاع، نما بوتيرةٍ أكثر تواضعًا بمعدل ٤% سنويًا خلال الفترة ١٩٨٦- ١٩٩٦م، وإن

---

[1] أشار أسعد (a١٩٩٦) إلى أنه حتى عام ١٩٧٨م، كان نظام القوى العاملة المركزي المسئول عن تطبيق برنامج ضمان توظيف الخرِّيجين، يطبقه على كل من قطاعَي الحكومة والمؤسسات العامة، لكن اقتصرت اختصاصاته بعد ذلك على تعيينات الخدمة المدنية، أي القطاع الحكومي فقط.

نمت حصَّتُه من إجمالي العمالة باطِّراد، من ٢% عام ١٩٦٠م إلى ٨% عام ١٩٩٦م.

- **خدمات التمويل والأعمال**

ساعد نمو القطاع بنسبة ١٠% سنويًا خلال الفترة ١٩٧٦- ١٩٩٦م على جعله ثاني أكبر مساهم (بعد الصناعة التحويلية) في إجمالي العمالة الجديدة خلال الفترة ١٩٨٦- ١٩٩٦م، رغم أنه ظل يمثل ٥% فقط من إجمالي العمالة في آخر الفترة، وشَكَّلت الإناث ٣١% من إجمالي عمالة القطاع عام ١٩٩٦م، مقابل ٩% فقط في الصناعة التحويلية.

- **القطاع التجاري**

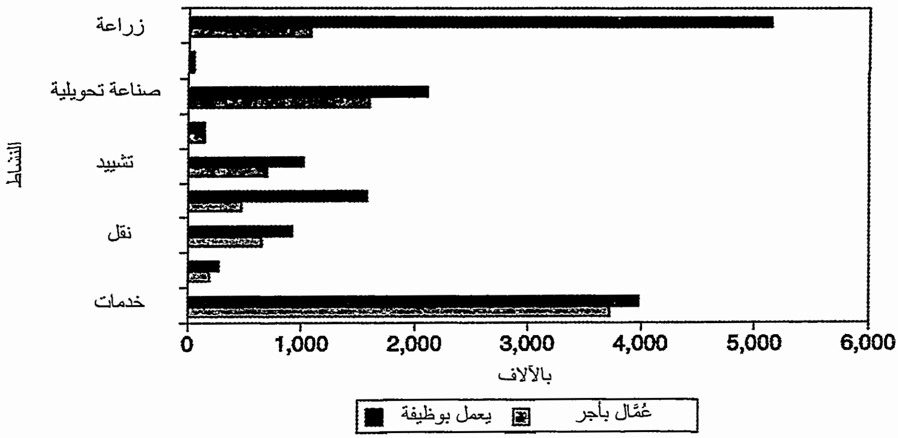
يعاني تقييم القطاع (التجارة والمطاعم والفنادق) على أساس بيانات التعداد السكاني الغموضَ؛ بسبب ما أُضيف للقطاع من فئات عام ١٩٩٦م.

ورغم الزيادة الكبيرة لحصة القطاع في إجمالي العمالة خلال الفترة ١٩٨٦- ١٩٩٦م، يذكر رضوان (١٩٩٧) تجاهل مساهمة لا يُستهان بها من قطاع السياحة في العمالة الجديدة بين عامَيْ ١٩٩٠ و١٩٩٦م، ما يرجعه إلى تحيُّز القياسات باقتصارها على العمل الرسمي؛ وبالتالي تجاهلها للأعداد الضخمة العاملة بشكل غير رسمي في قطاع السياحة.

***

وقد عكس توزيع التوظيف بحسب النشاط الاقتصادي عام ١٩٩٥م على أساس مسوح العمالة بالعينة، توزيعه ببيانات التعداد السكاني إلى حَدٍّ كبير (انظر الشكل (٥ - ٨))، فشكَّلت الزراعة ثلث التوظيف الكُلِّي، تبعتها الخدمات بنسبة ٢٦%، والصناعة التحويلية بنسبة ١٤%، ويبين الشكل هيمنة التوظيف بأجر في قطاعات معينة، كالكهرباء والتعدين والخدمات، التي كانت على الأرجح مملوكة للحكومة أو تُدار كقطاع عام.

وكانت أقل حصص العمل المأجور في قطاعات مثل التجارة (بنسبة ٣١% فقط)، والتي تشمل على الأرجح قطاعات العمل لحساب الذات والأنشطة الصغيرة في القطاع غير الرسمي.



شكل (٥ ـ ٨): التوظيف بحسب النشاط الاقتصادي وفقًا لمسوح العمالة بالعينة، في المدى العمري ١٢ـ ٦٤ سنة (بالآلاف).

(source: based on Fergany (1996a)).

* نُموُّ التوظيف بحسب قطاع المِلْكيَّة

ظلت الحكومة المُولِّد الرئيس للتوظيف غير الزراعي في الاقتصاد، وارتفعت حصتها من إجمالي العمالة، وفقًا للتعداد السكاني، من ١٧,٧ إلى ٢٢% بين عامَيْ ١٩٧٦ و١٩٨٦م، فنَمَتِ العمالة الحكومية بمتوسط ٣,٧% سنويًا، وهو أعلى معدل نمو عمالة خلال الفترة، وأكبر من ضعف معدل نمو إجمالي العمالة، وهو النمو الذي ارتبط بزيادة تأنيث العمالة الحكومية وعمالة القطاع العام، حيث نمت العمالة النسائية بنسبة ٩% سنويًا في القطاع الحكومي و٥% سنويًا في القطاع العام بين عامَيْ ١٩٧٦و١٩٨٦م، فاستوعبت الحكومة وحدها نصف توظيف الإناث تقريبًا بين هذين العامين.

وتُظهر بيانات أوردها أسعد (١٩٩٩) أنه بين عامَيْ ١٩٨٨ و١٩٩٨م، كان المعلمون المجموعة الوظيفية الأسرع نموًا بين العاملين الحكوميين، حيث نمت بمعدل ٧% سنويًا؛ ما مثل ثلث إجمالي نمو التوظيف الحكومي، وقد يعكس هذا الضغط المستمر لتشغيل الخرِّيجين، رغم التعليق الحكومي لبرنامج ضمان توظيفهم، وفي المقابل نمت حصة المؤسسات العامة من التوظيف بشكلٍ متواضع في حدود ٩,٥ إلى ١٠,٣%، ما مثَّل قُرابَة ١٥% من نمو إجمالي التوظيف، و١٧% من نمو تشغيل الذكور.

أما القطاع الخاص فشهد اتجاهاتٍ مختلطة، فرغم أن الزراعة كانت تمثل أعلى حصة توظيف في السنتين المذكورتين، فقد كانت خاسرة صافية للتشغيل،

خاصَّةً بين الذكور، حيث خسرت ما مجموعه ٣٤٨ ألف وظيفة، بما يعادل انخفاضًا في حصتها من ٤٨ إلى ٣٩% من إجمالي التوظيف بين عامَيْ ١٩٧٦ و١٩٨٦م، ونما القطاع الخاص غير الزراعي بنفس سرعة نمو القطاع الحكومي تقريبًا، لترتفع حصته من ٢٥ إلى ٣٠% تقريبًا من إجمالي التوظيف بين عامَيْ ١٩٧٦ و١٩٨٦م، وباستيعابه العمالة المطرودة من القطاع الزراعي (٢١%)، شَكَّل القطاع الخاص غير الزراعي ما يقرب من ٦٠% من نمو العمالة خلال الفترة ١٩٧٦- ١٩٨٦م، كان معظمها في القطاع غير الرسمي.

ويُظهر التوظيف في هذا القطاع أنماطًا چندريَّة واضحة، فعلى عكس القطاع الحكومي، سيطرت عمالة الذكور على القطاع الخاص غير الزراعي، بما شَكَّل ٣٠% من إجمالي تشغيل الذكور عام ١٩٨٦م، وقُرابَة ٧٥% من نمو تشغيلهم بين عامَيْ ١٩٧٦ و١٩٨٦م.

وقد نما تشغيل الذكور بثلاثة أضعاف نمو تشغيل الإناث (٤,٧% مقابل ١,٦% على التوالي)، كما كان أكثر انتشارًا عبر القطاعات والأنشطة، فيما تركَّز عمل الإناث في الصناعة التحويلية والتجارة والسياحة وأنشطة التمويل والتأمين، ويعود هذا التحيُّز الچندري إلى طبيعة الحماية الوظيفية المتوافرة للعمالة في القطاع[1]، فمعظم ما خُلق من وظائف، بما بلغ ٦٦% منها، خلال الفترة ١٩٨٨- ١٩٩٨م، لم يكن محميًا قانونًا، وبإضافة الوظائف غير المنظمة؛ ترتفع النسبة إلى ٨٠%، ونمت الوظائف المنظمة المَحميَّة بشكلٍ أسرع بكثير للذكور من الإناث (٥,٦% مقابل ١,١%)، وفي الواقع، سيطر التوظيف المنظم غير المَحميّ على نمو تشغيل الإناث، بنسبة ٩٣%، خلال فترة السنوات العشر (إسعد (١٩٩٩))، ومن المُرجَّح ارتباط النمو في القطاع الخاص بازدياد ذلك التوظيف غير المحمي.

ويُظهر الجدول (٨ - ٨) الدور المتنامي للتشغيل الحكومي (بما في ذلك مؤسسات القطاع العام) في الاقتصاد، فقد كانت الإدارة الحكومية ومؤسسات القطاع العام والقطاع غير الرسمي المصادر الرئيسة لاستيعاب العمالة في الاقتصاد خلال الثمانينيَّات وحتى أوائل التسعينيَّات.

كذا قدمت الهجرة مُتنفَّسًا مُهمًّا لفائض العمالة في ذلك الوقت، فخدمت (وفقًا لمسح الهجرة ببيانات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء) قُرابَة ١,٢ مليون عامل، أو ما يقرب من ٩% من القوة العاملة.

---

[1] تُوصف الوظيفة باعتبارها محمية إذا كانت مُغطاة بعقد قانوني، وتُصنف الوظائف الدائمة أو المؤقتة كوظائف منتظمة بشكل أكبر، بينما تُصنف الوظائف المُتقطعة والموسمية كوظائف غير منتظمة، وعادةً ما لا تُغطى الأخيرة بعقد قانوني.

وعلى الصعيد المحلي، نمَت العمالة الحكومية بمتوسط ٨% خلال الفترة ١٩٧٧- ١٩٨٤م، ومثلت مع قطاع المؤسسات العامة ٥٤% من إجمالي التوظيف غير الزراعي، وثلث إجمالي التوظيف في الاقتصاد عام ١٩٨٤م، لكن نما القطاع الحكومي بمعدل أبطأ بكثير لاحقًا خلال الفترة ١٩٨٤- ١٩٩٢م؛ ما وافق التباطؤ العام في الاقتصاد، لكن مع معدل نمو توظيف ٤% سنويًا، ظل نمو التوظيف في ذلك القطاع ضعف معدله العام (٢%)، بحيث حافظت حصة التوظيف الحكومي على مستواها نفسه ضمن إجمالي التوظيف عام ١٩٩٢م.

وقد نما قطاع المؤسسات العامة بسرعة بين عامَيْ ١٩٧٧ و١٩٨١م، لكن تباطؤ التوظيف به بعد ذلك بشكل كبير، حيث تم استبعاده من نظام توزيع القوى العاملة المركزي عام ١٩٧٨م، ومنحه الحق في تحديد مستويات التوظيف به، ما تعزَّز بتقليص حجم القطاع ضمن برنامج الإصلاح الاقتصادي أوائل التسعينيَّات.

والأكثر أهميةً، كما يشير الجدول هو عدم كفاية القطاع الخاص الرسمي كمولِّد للوظائف، مع وضع العبء ضمنيًا على القطاع غير الرسمي، فرغم التَّوسُّع المثير للإعجاب للقطاع الخاص الرسمي، المُكوَّن من مؤسسات تستخدم عشرة عمال فأكثر، خلال الفترة ١٩٧٧- ١٩٩٢م، فقد وظّف ٣,٤% فقط من إجمالي العمالة، و٦,٥% فقط من العمالة غير الزراعية عام ١٩٩٢م، فيما مثَّل القطاع غير الرسمي، الذي يشمل مؤسسات يقلُّ عدد عامليها عن عشرة عمال وعاملين خارج المؤسسات أحيانًا، قطاعًا مُهمًّا لاستيعاب العمالة منذ أواسط الثمانينيَّات خصوصًا، حتى احتوى ربع العمالة تقريبًا وأكثر من ٤٠% من العمالة غير الزراعية عام ١٩٩٢م؛ أي استأثر ذلك القطاع غير الرسمي، بقدرٍ من العمالة يوازي ما استأثر به القطاع الحكومي (من دون المؤسسات العامة) في كل من عامَيْ ١٩٨٤ و١٩٩٢م (قُرابَة ٢٤%)[1]، وربما كان التباطؤ في نمو ذلك القطاع أوائل التسعينيَّات علامةً على التشبُّع؛ ما يجعل التوقعات باستمراره كملجأ رئيس للعمالة في المستقبل، في غير محلها.

---

[1] تختلف تقديرات حجم القطاع غير الرسمي وفقًا لمعيار الحجم بحسب المؤلفين، فيُقدِّر فرجاني (١٩٩١) أنه قد نما من أقل من مليون عامل إلى ٢,٣ مليون تقريبًا بين عامَيْ ١٩٦٠ و١٩٨٥م، بينما قدَّره رزق (١٩٩١) بقرابة ٢,٤ مليون عامل عام ١٩٧٦م، وأنه ارتفع إلى ثلاثة ملايين عام ١٩٨٥م وفقًا لدراسة الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، فيما ذكر أسعد (١٩٩٧) رقم ٣,٥ مليون عن عام ١٩٩٢م، ورضوان ٣,٧ مليون عن عام ١٩٩٥م (وفقًا لمسح العمالة بالعينة)، وتشير هذه التقديرات عمومًا إلى النمو الكبير لهذا القطاع عبر العقود الثلاثة الماضية، حيث أصبح يُشغِّل أكثر من ٢٠% من إجمالي العمالة عام ١٩٩٥م، ويختلف تعريف "اللارسمية" كذلك وفقًا للمؤلف، فمثلًا كان المعيار الذي اعتمده وهبة ومختار (١٩٩٩) هو وجود عقد عمل للتمييز بين العمل الرسمي وغير الرسمي، رغم أن هذا المعيار قد يكون مضللًا؛ لكون معظم العمالة في القطاع الخاص الرسمي لا تغطيها أية عقود قانونية.

القطاع		بالمليون				التركيب النسبي (%)				متوسط معدل النمو السنوي (%)		
		1977	*1981*	*1984*	*1992*	*1977*	*1981*	*1984*	*1992*	*1977–81*	*1981–84*	*1984–92*
الزراعة	reported	4.2	4.0	4.8	5.5	—	—	—	—	—	—	—
	adjusted[2]	5.3	5.4	5.4	5.8	51.5	47.5	43.5	39.6	0.2	0.1	0.9
الصناعة التحويلية		1.4	1.7	1.8	2.2	13.8	14.7	14.2	15.0	3.9	1.9	2.8
قطاع عام		0.7	0.7	0.7	0.8	(6.4)	(6.2)	(5.8)	(5.7)	1.6	0.6	1.8
قطاع خاص (+١٠ عمال)		0.1	0.2	0.2	0.3	(1.4)	(1.4)	(1.5)	(2.0)	2.2	4.7	6.0
الباقي القطاع غير الرسمي		0.6	0.8	0.9	1.1	(6.0)	(7.1)	(7.0)	(7.4)	6.5	2.5	2.8
التشييد		0.3	0.5	0.6	0.9	3.2	4.6	4.9	6.0	10.8	5.6	4.6
الخدمات		3.2	3.6	4.3	5.3	31.4	31.6	34.5	39.3	2.4	6.0	3.7
التشغيل غير الزراعي		5.0	5.9	7.0	8.9	48.5	52.5	56.5	60.4	4.3	5.6	2.9
حكومة		1.5	2.0	2.5	3.5	(14.2)	(17.5)	(20.4)	(23.7)	7.4	8.2	4.0
قطاع عام		1.0	1.2	1.3	1.4	(10.1)	(10.7)	(9.6)	(9.6)	3.6	2.9	0.8
قطاع خاص (+١٠ عمال)		0.2	0.2	0.3	0.5	(2.1)	(2.2)	(3.2)	(3.2)	3.1	7.8	5.1
الباقي القطاع غير الرسمي		2.3	2.5	2.9	3.5	(22.0)	(22.1)	(23.9)	(23.9)	2.5	4.4	2.5
إجمالي التشغيل المحلي	reported	9.2	9.9	11.8	14.4	2.5	—	—	—	—	—	—
	adjusted	10.3	11.3	12.4	14.7	100.0	100.0	100.0	100.0	2.3	3.1	2.1
البطالة		0.3	0.6	0.8	1.4	2.8	4.8	5.7	8.8	16.5	9.3	7.8
إجمالي القوة العاملة المحلية	reported	9.5	10.5	12.6	15.8	—	—	—	—	—	—	2.9
	adjusted	10.6	11.9	13.2	16.1	—	—	—	—	2.8	3.4	2.5

جدول (٨ ـ ٨): الهيكل القطاعي للتوظيف خلال الفترة ١٩٧٧- ١٩٩٢م في المدى العمري ١٢- ٦٤ سنة (بالملايين والنسب المئوية).

Source: Assaad (1997) using the following statistical sources: Main source: CAPMAS, LFSS (1977, 1981, 1984, 1992); exception includ

- تم تقدير التشغيل الحكومي عام ١٩٧٧م على أساس حصّته في تعداد عام ١٩٧٦م.
- مصدر بيانات التشغيل بمؤسسات القطاع العام للأعوام ١٩٧٧ و١٩٨١ و١٩٨٤م هو زيتون (١٩٩١)، التي استندت لأرقام مركز معلومات القطاع العام PEIC، أما تقديرات عام ١٩٩٢م فمن مُسُوح العمالة بالعيّنة.
- مصدر بيانات العمالة الصناعية في القطاع العام هو حندوسة (a١٩٩١)، التي استندت لبيانات مركز معلومات القطاع العام، فيما حُسبت تقديرات عام ١٩٩٢م من حصة الصناعة التحويلية المحسوبة من بيانات المركز ذاته.
- حصلنا على بيانات التشغيل بمؤسسات القطاع الخاص الأكثر من عشرة عمال، من نشرة الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء للتشغيل والأجور وساعات العمل (لسنوات مختلفة)، وتم استقراء الأرقام لعام ١٩٨١م.
- أُستُخدم عددٌ من المصادر لتجميع بيانات هذا الجدول، وبسبب التناقضات المحتملة فيما بينها، نؤكد أنها مجرد تقديرات اتجاهية لا غير.

ملاحظات:

١ـ كنسبة من إجمالي التشغيل المُعدّل، باستثناء البطالة الظاهرة كنسبة من القوة العاملة المُعدَّلة.

٢ـ عُدِّلت بيانات التشغيل الزراعي، لتُحدد نسبة عمالة الإناث على أساس القوة العاملة النسائية (١٢- ٦٤ سنة) لعام ١٩٩١م.

ويقدم جدول (٩- ٨) تحديثًا لتوزيع نمو التوظيف حتى عام ١٩٩٨م، حيث ظل القطاع الحكومي الأسرع نموًا والأعلى مساهمةً في توليد التوظيف وفقًا لأسعد (١٩٩٩)، فبينما بدأ قطاع المؤسسات العام يتخفَّف من عمالته، استمر التوظيف الحكومي بالنمو بمعدل ٤,٨% سنويًا بين عامَيْ ١٩٨٨ و١٩٩٨م، أي بضعف معدل نمو إجمالي التوظيف، وضمنه نَمَتْ عمالة الإناث بمعدلات أعلى من معدلات عمالة الذكور.

وكان نمو التوظيف الزراعي الأبطأ بين القطاعات كافةً خلال الفترة ١٩٨٨- ١٩٩٨م، فيما ظل نمو التوظيف الخاص غير الزراعي عند معدل ٣% تقريبًا في السنة، مُقتصرًا على الذكور بشكل حصري تقريبًا، حيث نما التوظيف المأجور للذكور في هذا القطاع بمعدل أسرع من التوظيف في القطاع الحكومي المتنامي بسرعة، بينما انخفض تشغيل الإناث في الجزء غير المأجور من القطاع.

ويشير النمط السابق للتوظيف القطاعي والجندري، إلى توفير القطاع الخاص غير الزراعي معظم التوظيف لقطاع الذكور في القوة العاملة، حيث اعتمدت الإناث بشكل متزايد على التوظيف الحكومي، وفي مناقشة أسعد وزملائه (١٩٩٩) للعوامل التي تحدُّ من تشغيل المرأة في القطاع الخاص غير الزراعي، ذكروا:

أولًا: النجاح المحدود لمصر في تعزيز الصناعات التصديرية كثيفة العمالة، التي استوعبت العمالة النسائية الشابة في بلدان أخرى،

ثانيًا: قوانين العمل المصرية التي فرضت عددًا من المزايا الإلزامية للإناث على أصحاب العمل، كإجازات الأمومة السخيَّة ومزايا رعاية الطفل؛ ما زاد من تكلفة تشغيل الإناث،

ثالثًا: الاعتقاد الشائع بين أصحاب الأعمال بضعف التزام النساء بوظائفهن؛ ما يظهر في ارتفاع معدلات الغياب وضعف الاستعداد للعمل ساعاتٍ طويلة،

رابعًا: مجموعة الأعراف والتقاليد الاجتماعية التي تمنع المرأة من الانخراط في عمل موسمي أو العمل لحساب أنفسهن.

زادت كل هذه العوامل الحواجز التي تَحُول دون دخول الإناث القطاع الخاص وتجعل الحكومة الملجأ الأخير للنساء المتعلمات الشابات، اللاتي أصبحن يجدن صعوبة متزايدة في العثور على عملٍ مأجورٍ مناسب، مع التعليق العملي لبرنامج ضمان التوظيف للخريجين منذ أواسط الثمانينيَّات، بحيث ينضممن للمُتعطِّلين عن العمل، حالَ عدم عثورهن على عمل مناسب في القطاع الحكومي.

القطاع	ذكور		إناث		الإجمالي	
	الحصة من النمو	معدل النمو السنوي	الحصة من النمو	معدل النمو السنوي	الحصة من النمو	معدل النمو السنوي
القطاع العام						
الحكومة	٥٥,٦	٤,٥	٢٨,١	٥,٤	٤١,٨	٤,٨
المؤسسات العامة	- ١١,٢	- ٢,٣	- ٢,٩	- ٤,١	- ٧,٠	- ٢,٦
القطاع العام الفرعي	٤٤,٤	٢,٦	٢٥,٢	٤,٣	٣٤,٧	٣,٠
القطاع الخاص الزراعي						
العمل المأجور	٢,٧	٠,٦	- ٣,٥	- ٦,٣	- ٠,٠٤	- ٠,٢
العمل غير المأجور	- ٢٨,٦	- ٣,١	٨٢,٤	٤,٤	٢٧,٤	١,٩
الزراعة الخاصة الفرعية	- ٢٥,٩	- ١,٩	٧٨,٩	٤,١	٢٦,٩	١,٦
القطاع الخاص غ. الزراعي						
العمل المأجور	٦١,٣	٤,٧	٢,٦	١,٦	٣١,٦	٤,٣
العمل غير المأجور	٢٠,٥	٢,٦	- ٦,٨	- ٢,٧	٦,٧	١,٣
القطاع الخاص غ. الزراعي الفرعي	٨١,٥	٣,٩	- ٤,١	- ١,٠	٣٨,٣	٣,٠
الإجمالي	١٠٠,٠	١,٩	١٠٠,٠	٣,٤	١٠٠,٠	٢,٥

جدول (٩ـ ٨): التوزيع القطاعيّ لنمو التوظيف بحسب الجنس خلال الفترة ١٩٨٨ـ ١٩٩٨م (بالنسب المئوية).

Source: Assaad (1999); statistical sources: LFSS (1988) and ELMS (1998).

برنامج ضمان التوظيف الحكومي:

كانت الحكومة مُولِّدًا مُهمًّا للتوظيف في الاقتصاد المصري منذ أوائل الستينيَّات، فكان لسياستها في توفير الوظائف لخريجي الجامعات آثارٌ بعيدةٌ على عمل سوق العمل، وقد وصف عددٌ من الكُتَّاب، مثل حندوسة (١٩٩١a) ورضوان (١٩٩٧) وأسعد (١٩٩٥، ١٩٩٧، ١٩٩٩) وفرجاني (١٩٩١) وكارشيناس (١٩٩٤)، السياسات الحكومية بأنها الأسباب الحاسمة وراء مختلف الظواهر الملحوظة في سوق العمل اليوم، مثل عدم التوافق بين النتاجات التعليمية والمهارات العملية، وعدم الكفاءة في الإنتاج في كُلٍّ من القطاعين: العام والخاص، وأنماط ومستويات البطالة.

ويدين التقييم التالي لبرنامج ضمان التوظيف الحكومي وتطوره ضمن الإطار الاقتصادي الأوسع عبر العقود الثلاثة الماضية، بالكثير لدراسة أسعد (١٩٩٥) المُهمَّة، التي نَمْذَجت آثار ممارسات التوظيف بالقطاع العام على التوظيف وتحديد الأجور في سوق العمل.

وكان برنامج ضمان التوظيف EGP قد بدأ عام ١٩٦١م، كجزء من حملات التأميم والتشغيل الواسعة لنظام عبد الناصر، لضمان التوظيف لخريجي الجامعات بالأساس؛ ما وُسعت مظلته لاحقًا عام ١٩٦٤م ليشمل خريجي المدارس الثانويَّة المِهَنيَّة والمعاهد الفنيَّة، وتضافرت مع هذه الجهود، جهود لتوسيع نطاق الوصول للتعليم العالي، في محاولة لاستبدال المواطنين بالعمالة الوافدة التي غادرت البلاد بعد أزمة السويس عام ١٩٥٦م، وإلى جانب إلغاء رسوم التعليم العالي عام ١٩٦٣م، أدى برنامج ضمان التوظيف إلى طفرة في الطلب على التعليم عمومًا، والتعليم العالي خصوصًا، فيذكر أسعد (١٩٩٥) ارتفاع معدل التسجيل بالتعليم العالي من ٥٠ ألفًا إلى ٩٧ ألفًا بين عامَيْ ١٩٥٣ و١٩٦٢م، وحيث كانت تكلفة المقعد الجامعي في مجالات العلوم والهندسة قُرابَة خمسة أو ستة أضعاف تكلفة نظيره في المجالات الأدبية العامة؛ فقد تم توجيه الجزء الأكبر من الزيادة لهذه المجالات الأخيرة.

وكان الخرِّيجون يتقدمون بأوراقهم لوزارة القُوَى العاملة والتدريب، لتقوم بتوزيعهم على مختلف الهيئات الحكومية، بما فيها مؤسسات القطاع العام، التي تم تحريرها من هذه السياسة عام ١٩٧٨م، والسماح لها بمرونة أكبر في

سياسات توظيفها؛ ليقع عبء نظام ضمان التوظيف بالكامل على كاهل الحكومة، أي أجهزة خدمتها المدنية.

وقد دعم استمرارَ هذا النظام تدفقاتُ الإيرادات الضخمة من قناة السويس وصادرات النِّفْط وتحويلات العاملين والسياحة في السبعينيَّات وأوائل الثمانينيَّات، والتي شَكَّلت مجتمعةً قُرابَة ٤٥% من الناتج المحلي الإجمالي أوائل الثمانينيَّات، فنما التوظيف الحكومي بمعدل أسرع من أي قطاعٍ آخر وبأكثر من معدل النمو العام للتوظيف بين عامَيْ ١٩٧٦ـ ١٩٨٦م؛ وكانت النتيجة إفراطًا في التوظيف في البيروقراطية الحكومية، وميل التكوين الدراسي للموظفين لشمول كتلة أكبر من خرِّيجي التعليم المتوسط، مع عواقب مؤسفة على الإنتاجية، حتى إن أسعد (b١٩٩٦) قدَّر الإنتاجية الحَدِّيَّة في الحكومة بالسالب، وبالصفر في أحسن الأحوال.

ورغم ما بدا كـ "قصور" في خرِّيجي الجامعات مقابل تعيينات الحكومة في الفترة ١٩٧٦ـ ١٩٨٣م، كان المتقدمون من خرِّيجي التعليم المتوسط أكبر من المطلوب في مختلف أقسام الحكومة باستمرار، وبحسابات فرجاني (١٩٩١)، كان عدد المتقدمين يساوي ٢,٦ مرة عدد المطلوب عام ١٩٨٢م، ما مَثَّل عبئًا اقتصاديًا لهذه السياسة تعذَّر تحمُّله، ورغم عدم إعلان الحكومة تعليق النظام رسميًا، فإنها فعلت عمليًا، بإطالة فترة انتظار التعيين، فيسجل أسعد (١٩٩٥) أن آخر مجموعة من الخريجين المُعينين في عام ١٩٩٥م، كانوا أصلًا خريجي جامعات دفعات ١٩٨٣م وتعليم مهني ومعاهد فنية دفعات ١٩٨٢، بفترات انتظار وصلت لخمس سنوات على الأقل للمجموعة الأولى، وستة للمجموعة الثانية.

ويؤكد أسعد (١٩٩٥) أن هذه السياسة أسفرت عن نتيجتين غير مرغوبتين، الأولى هي الطابور الطويل من خريجي الجامعات بانتظار التوظيف الحكومي، والذين كان يُشترط ليحصلوا عليه أن يكونوا متعطِّلين عن العمل[1]، ما كان يدفعهم لتسجيل أنفسهم كمتعطِّلين؛ بما يرفع معدلات البطالة المُسجلة بين الخريجين، والثانية هي النتائج العكسية لسياسة التوظيف الحكومية المعتمدة

---

[1] تصنف وزارة القوى العاملة والتدريب الخريج باعتباره متعطلًا، إذا ظهر اسمه في سجل المتقدمين في تاريخ معين.

على مبدأ "مَن يحضر أولًا، يحصل أولًا" في التوظيف؛ والتي أدت مع تطاول فترات الانتظار، إلى حصول الأكثر تأهيلًا على عمل في القطاع الخاص والخروج من الطابور، تاركين للحكومة أولئك الذين لم يستطيعوا الحصول على عمل في أي مكان آخر؛ بما أدى إلى إفراط تشغيل منهجي في البيروقراطية الحكومية، مع مستويات منخفضة من المهارات والإنتاجية، وإن دلت بعض المؤشرات على احتفاظ بعض الخريجين بمواقعهم في طابور الانتظار، بينما كانوا يعملون في القطاع الخاص؛ أملًا في الحصول على وظيفة أكثر أمنًا في القطاع الحكومي.

كذا أسهم برنامج ضمان التوظيف الحكومي في تأنيث القوى العاملة الحكومية، وهو ما قد يعكس التمييز ضد الإناث المتعلمات في القطاع الخاص غير الزراعي، إلا أنه يعكس كذلك تفضيلًا أكبر بين الإناث للوظائف المحمية والمستقرة في الحكومة، ما تجلَّى في معدل النمو المبهر للإناث في العمالة الحكومية خلال الفترة ١٩٧٦- ١٩٨٦م، والحصة الكبيرة للحكومة في إجمالي تشغيل الإناث؛ كذا كان من المُرجَّح أن تبقى الإناث المتعلمات في طابور الوظائف، ما انعكس في معدلات بطالة سافرة أعلى بين الإناث، اللاتي من بينهن كانت خريجات التعليم المهني (خاصَّةً خريجات دبلومات التجارة) الأقل قدرةً على الحصول على وظيفة.

وقد أسهم برنامج التوظيف الحكومي كذلك في تشويه آليَّات تحديد الأجور في سوق العمل، فيقول أسعد (١٩٩٥) إن الحجم الكبير للعمالة الحكومية، مع آليَّات تحديد الأجور غير السوقية في القطاع العام، أثَّرا معًا على الأجور في القطاع الخاص بطريقتين، الأولى، بجعل الأجور والمزايا المُحددة لموظفي الحكومة أرضيةً دنيا لتوقعات الخريجين لأجورهم في القطاعات الأخرى في الاقتصاد؛ بما رفع التكلفة النسبية لعملهم وخفض إمكانات توظيفهم في القطاع الخاص، والثانية، بتحديد أجور دنيا للخريجين في القطاع العام؛ ومن ثَمَّ تضخيم الطلب على التعليم المتوسط والجامعي بشكل مُصطنع؛ بما شجَّع على تحويل الموارد إلى هذه المستويات التعليمية على حساب التعليم الأساسي.

وتقول زيتون (١٩٩١) إنه باستثناء التصنيع والخدمات، كانت الأجور الحكومية أقل من الأجور في القطاع الخاص، إلا أنه بعد تصحيح الاختلافات

الظاهرية والخفية في الأجور، والحساب الصحيح للمنافع غير المالية، قدَّر أسعد (١٩٩٥) أن الأجور الحكومية يمكن أن توازي الأجور بالقطاع الخاص، وقد تتجاوزها[١]، حيث كانت المنافع غير المالية تشمل الجهد الأقل بالعمل والسلع المدعومة والإسكان والريوع وإمكانات العمل الإضافي، وكلها ممارسات تم التسامح معها بشكل غير رسمي لتعويض تدنِّي الأجور الحكومية الحقيقية[٢]، كما أنه باجتماع مزايا كالأمان الوظيفي مع استحقاقات التقاعد والعجز، تصبح الوظيفة الحكومية جذابة للخريجين بشكل واضح.

وبينما كانت الأجور النقدية في القطاع الخاص أعلى للذكور من جميع المستويات التعليمية، تشير الدراسات الإمبريقية والقياسية إلى أن الفارق النقدي الذي يتقاضاه عمال القطاع الخاص، لم يكن كافيًا لتعويض الهامش الإيجابي - الناتج عن المنافع الأَجْرِيَّة غير الماليَّة - لصالح الأجور الحكومية.

أما الإناث، فواجهن فروقًا أجرية أكبر بين الجنسين في القطاع الخاص؛ ما دفع ذوات التعليم الثانوي والمهني منهن لتفضيل التوظيف الحكومي؛ لما شمله من ممارسات أكثر مساواتية في الأجور؛ وهو ما زاد تمثيلهن في القطاع الحكومي، فيما واجهت الجامعيات والأعلى تعليمًا حواجز تمييزية أعلى في القطاع الخاص.

وكانت الفجوة بين أجور القطاعين: العام والخاص في أعلى مستوياتها في شريحة خريجي التعليم الثانوي والمهني؛ ما دفع المزيد منهم للوقوف بطابور انتظار الوظائف الحكومية؛ ما يفسِّر ارتفاع معدلات البطالة المُسجلة بين صفوف هذه الفئة.

كذا عملت النسبة الكبيرة من المنافع غير المالية في الأجور الحكومية، بآثارها على الأجور في الاقتصاد ككل، على خفض معدلات العائد الإجمالي

---

[١] وفقًا لأسعد (١٩٩٩)، كان الحد الأدنى لتقدير قيمة المنافع غير الأجرية الحكومية بقرابة ٥٠% من الأجر الحكومي الرسمي، وفي نموذج أوسع، قدَّر أسعد (a١٩٩٦) هذه المنافع غير الأجرية في قطاع المؤسسات العامة بنسبة ٨٦% من الأجر النقدي.

[٢] قدَّر أسعد (a١٩٩٦) الريوع الوظيفية في الخدمة المدنية (القطاع الحكومي) وقطاع المؤسسات العامة بأنها مساوية تقريبًا لتلك الخاصة بالعمال منخفضي التعليم، مع زيادة الفجوة لصالح قطاع المؤسسات العامة مع زيادة التعليم، وقُدِّر الريع الذي يحصل عليه عامل المؤسسة العامة بما يعادل راتب مائة شهر، أو ١٦ ألف جنيه تقريبًا.

المُقدَّرة للتعليم في مصر، كما ورد في دراسات مثل دراسة رضوان (١٩٩٧)، حيث قُدِّرت عائدات التعليم الابتدائي والإعدادي بنسبة ٥%، والتعليم الجامعي بنسبة ٢%، فيما كانت سلبية للتعليم الفني والمهني (المتوسط)؛ ليصبح التعليم المتوسط بذلك العتبة التي تظهر عندها أكبر الآثار التشويهية لبرنامج ضمان التوظيف الحكومي.

مشكلة البطالة في مصر: فشل سياسات أم قيود مؤسسات؟

اتَّسمت البطالة في مصر عام ٢٠٠٠م، بأربع سمات:

الأولى: كانت - ولا تزال - مشكلة شباب بالأساس، ببلوغها ٨٤% من الفئة العمرية ١٥- ٢٤ سنة، معظمهم من الباحثين عن عمل للمرَّة الأولى،

الثانية: تركَّزت البطالة بين خريجي التعليم المتوسط، الذين شكَّلوا ما يقرب من ٥٥% من إجمالي البطالة،

الثالثة: ظلَّت البطالة مشكلة ريفية أكثر منها حضرية، حيث تتموضع نسبة ٥٢% من إجمالي البطالة في المناطق الريفية،

الرابعة: يوجد تحيُّز حاد چندريًا، حيث يصل معدل بطالة الإناث لضعف المعدل العام، وثلاث مرات ونصف معدل الذكور.

إن تحديد الأسباب الرئيسة للبطالة في مصر ضرورة لصياغة سياسة مناسبة لحلها، ففي حين أسهمت سياسات التوظيف الحكومية في النمط المرصود للبطالة، يوجد إجماعٌ مُتنامٍ على أن المشكلة الرئيسة هي عدم كفاية الطلب على العمالة (رضوان (١٩٩٧، ٢٠٠٢))، وكما يرى جلال (٢٠٠٢) ورضوان (٢٠٠٢)، تتطلب معالجة مشكلة البطالة في مصر إصلاح الإطار الاقتصادي الأوسع، بالتركيز على ثلاثة مجالات رئيسة:

أولها، يجب توسيع الطلب على العمالة بتعزيز النمو كثيف العمالة؛ ما يتطلب الحفاظ على سعر صرف واقعي، وتحسين هيكل الحوافز لتشجيع الاستثمار ونمو الأعمال، وتصفية التحيز ضد الصادرات الناتج عن ارتفاع التعريفات الجمركية، فضلًا عن تبسيط تنظيمات سوق العمل (تميل الأوضاع الحالية للعاملين الأخيرين لحفز التقنيات كثيفة رأس المال؛ وبالتالي خفض الطلب على العمل).

ثانيها، يجب تقليل عدم التوافق بين مهارات سوق العمل والمعروض من العمالة، بإصلاح النظام التعليمي وتحسين التدريب،

ثالثها، يجب تقليص التجزُّؤات وأشكال الجمود في سوق العمل، وقد ترفع هذه الممارسات توقعات الأجور الدنيا reservation wage بشكلٍ مُصطنع، وتجعل الأجور الإسمية مشدودة لأسفل، رغم وجود بعض الأدلة التي تشير إلى المرونة النسبية للأجور الحقيقية، كما يقترح رضوان (١٩٩٧).

ومن القضايا الحاسمة كذلك لخلق فرص عمل في المستقبل القريب، لوائح وتنظيمات العمل التي ترفع تكلفة التوظيف، مع فشلها في توفير التوظيف المحمي لقطاعات كبيرة ومتنامية من الاقتصاد، وهي القطاعات الخاصة غير الزراعية وغير الرسمية.

الفصل التاسع

الفقر وتوزيع الدَّخْل(*)

تعود البحوث حول الفقر وتوزيع الدخل في مصر إلى عام ١٩٧٧م، ثم تكاثرت لاحقًا في السنوات الأخيرة، وتشمل التحليلات الرئيسة دراسات: رضوان ولي (١٩٧٧)، وإكرام (١٩٨٠)، وإبراهيم (١٩٨٢)، وعبد الخالق وتينور (١٩٨٢)، والبنك الدولي (١٩٩١)، وكُرِيِّم (١٩٩٦)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (١٩٩٦)، والليثي وعثمان (١٩٩٦)، وكارديف (١٩٩٧)، ورضوان (١٩٩٧)، والليثي وزملاؤه (١٩٩٩)، ودات وزملاؤه (١٩٩٧، ١٩٩٩)، وحداد وأحمد (١٩٩٩)، والبنك الدولي (٢٠٠٢)، وحداد وأحمد (٢٠٠٣)، والبنك الدولي (٢٠٠٤).

وقد قدمت كُلٌّ من هذه الدراسات إحصاءاتٍ مفيدة، رغم اختلافها كثيرًا في المداخل والمنهجيات؛ ومن ثَمَّ عدم توافق النتائج أو قابليتها للمقارنة دائمًا، إلا أن ذلك لا يمنع من استخلاص بعض النتائج العامة:

١- زاد الفقر خلال الفترة ١٩٨٢- ١٩٩٦م، ثم انخفض إلى حَدٍّ ما بحلول عام ٢٠٠٠م.

٢- كان الفقر "ضحلًا" نسبيًّا، بمعنى تمركُز عدد كبير من الأسر حول خطوط الفقر شائعة الاستخدام؛ ما يجعل للاختلافات الصغيرة في تعريف تلك الخطوط آثارًا كبيرة على التقديرات العددية للفقراء.

(*) قدمت نجوى رياض مساعدةً كبيرة أيضًا في إعداد هذا الفصل.

٣- كان الفقر أكثر انتشارًا في المناطق الريفية من الحضرية، وفي الصعيد أكثر بكثير من الدلتا.

٤- ارتبط الفقر بالعاملين لدى أنفسهم والعمالة في الأنشطة الموسمية وغير الرسمية، وكانت الأجور أهم مصدر لدخول الفقراء في كُلٍّ من المناطق الريفية والحضرية، تلاها الدخول الزراعية في المناطق الريفية.

٥- ارتبط الفقر بشكلٍ وثيقٍ بضعف إمكانات الوصول و/ أو ملكية الأصول الإنتاجية؛ خصوصًا الأراضي الزراعية وخدمات البنية التحتية الزراعية مثل الري، وكان الدخل من التحويلات، بما فيها التحويلات المالية من خارج القرى، مصدرًا مُهمًّا للدخل؛ خصوصًا في المناطق الريفية ما بين أواسط السبعينيَّات وأواخر الثمانينيَّات.

٦- كان أهم عامل محدد للفقر هو التعليم، الذي كان العامل الأكثر تأثيرًا كذلك في انتقال الفقر عبر الأجيال؛ كذا أسهمت العوامل الديموغرافية، خاصَّةً حجم الأسرة ومعدلات الإعالة وجنس رب الأسرة.

٧- تفاقم الفقر باعتباره حرمانًا من الفرص، مثلما تفاقم كحرمان من الدخل، ومع ذلك أظهرت التفسيرات الذاتية للفقر أن الفقراء حدَّدوا أوضاعهم كفقراء بقصور الدخل أكثر من قصور القدرات.

٨- ظلَّت سمات الفقر دون تغيير نسبيًّا خلال الفترة ١٩٨٢- ١٩٩٦م؛ ما أدى إلى قول بعض المعلقين بأن الفقر في مصر مزمن وليس مؤقَّت.

اتجاهات الفقر خلال الفترة ١٩٨٢- ٢٠٠٠م

رغم أن تقديرات الفقر كافةً، خاصَّةً للسنوات الأقدم، غير مُستمدة من منهجيات قابلة للمقارنة، يشير اتجاهها العام لارتفاع الفقر خلال الفترة ١٩٨٢- ١٩٩٦م، ثم تناقصه خلال الفترة ١٩٩٧- ٢٠٠٠م، وقد قدم الليثي وزملاؤه (١٩٩٩) فكرة عن التقدم في هذا الشأن، بما يشير إلى ارتفاع معدل انتشار الفقر، باستخدام خط الفقر الأعلى، من ٢٤% عام ١٩٨٢م، إلى ٣٩% عام ١٩٩١م، منتهيًا إلى ٤٣% عام ١٩٩٦م، لينخفض لاحقًا إلى قُرابَة ١٧% بحسب البنك الدولي ووزارة التخطيط (٢٠٠٢)[1]، وحيث تعكس تقديرات عام ٢٠٠٠م انعكاسًا مفاجئًا لاتجاه طويل

---

[1] لشرح للمفاهيم، انظر "مسائل مفاهيمية حول قياس الفقر" في نهاية هذا الفصل.

الأَجَل؛ فسنناقش كُـلًّا مـن الفتـرتين ١٩٨٢- ١٩٩٦م و١٩٩٧- ٢٠٠٠م كفتـرتين منفصلتين.

اتجاهات الفقر خلال الفترة ١٩٨٢- ١٩٩٦م

رغـم أننـا سـنناقش السـنوات السـابقة، فـإن تركيزنـا سينصـبُّ علـى الفتـرة ١٩٩١- ٢٠٠٠م، وقـد اعتمـدت معظـم الدراسـات الخاصـة بهـذه الفتـرة علـى بحوث الدخل والإنفاق للأسر أعوام ١٩٩١ و١٩٩٦ و٢٠٠٠م، ورغم اختلاف منهجياتها في التفاصيل، فقد أظهرت تشابهًا فيما بينها أكثر مما فعلت الدراسات الخاصة بالسنوات الأسبق.

كما سنستفيد من الرؤى الواردة بمسح عـام ١٩٩٧م الذي تم برعايـة وزارة الزراعة والمعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية IFPRI، والدراسـة المقطعيـة عـام ١٩٩٩م التـي قـام بهـا الأخيـر مسـتقلًّا، ويلخـص الجـدول (١- ٩) النتـائج العامة للدراسات المختلفة.

قياسات الفقر القائمة على الدخل/ الإنفاق

أثبتت تقديرات الفقر حساسيتها لخط الفقر المُستخدم، ومـع ذلك تشير الأدلـة عمومًـا إلــى ارتفـاع الفقـر فـي مصـر بـين عـامَيْ ١٩٨٢ و١٩٩٦م (الجـدول (٢- ٩)، والشكلان (١- ٩) و(٢- ٩))، فيقدِّر الليثـي وزمـلاؤه (١٩٩٩) زيـادة انتشار الفقر من ٢٣,٧ إلى ٤٢,٥% من الأفراد بين العامين المذكورين، ويبدو أن الفقر قد نما بشكل أسرع خلال النصف الأول من التسعينيَّات عما كـان عليه بين عامَيْ ١٩٨٢ و١٩٩١م، كما كان الفقر الريفـي أعلـى مـن الحضـري، رغم أن الفقـر الحضـري كـان أكثـر عمقًـا، فتراوحـت تقديرات الفقـر الريفـي عـام ١٩٩٦م مـا بـين ٤٢% بتقديرات الليثـي وزملائـه (١٩٩٩)، و٥٥% بتقديرات كـارديف (١٩٩٧)، بينمـا تراوحـت تقـديرات الفقـر الحضـري مـا بـين ٣١% بتقديرات كارديف، و٤٥% بتقديرات برنامج الأمم المتحدة الإنمـائي (١٩٩٦)، ويجب أن تُؤخذ الأرقام كمؤشر اتجاهي فقط؛ فليس مـن السـهل تحديد الزيـادات الدقيقة بين نقطتين؛ خصوصًا بالتوزيع الريفي/ الحضري؛ لاختلاف مستويات بدايات التقديرات في الدراسات المختلفة.

	وحدة القياس	1959	1975	1977	1982	1991	1996	1997
المناطق الحَضَريَّة								
البنك الدولي (١٩٩٠)(٢)	فرد	–	–	–	21.0	–	–	–
البنك الدولي (١٩٩٥)	فرد	30.0	34.5	–	22.5	–	–	–
كريم (١٩٩٤)(٣)	أسرة	–	–	–	30.4	35.9	–	–
الليثي (١٩٩٤)(٢)	أسرة	–	44.0	–	30.0	35.9	–	–
كارديف (١٩٩٧)	أسرة	–	–	–	–	12.6	30.8	–
تقرير التنمية البشرية لمصر المصري (١٩٩٦)	فرد	–	–	–	33.5	39.0	45.0	–
الليثي وآخرون (١٩٩٩)	فرد	–	–	–	26.0	36.8	42.9	–
دات وآخرون (١٩٩٩)	فرد	–	–	–	–	–	–	23.1
المناطق الريفيَّة								
وضوان ولي (١٩٧٧)	فرد	–	–	56	–	–	–	–
البنك الدولي (١٩٩٠)(٢)	فرد	–	–	–	25.0	–	–	–
البنك الدولي (١٩٩٥)	فرد	35.0	44.0	–	24.2	–	–	–
كريم (١٩٩٤)	أسرة	–	50.9	–	29.7	56.4	–	–
الليثي (١٩٩٤)(٢)	أسرة	–	41.9	–	27.8	34.1	–	–
كارديف (١٩٩٧)	أسرة	–	–	–	–	32.2	55.2	–
تقرير التنمية البشرية لمصر المصري (١٩٩٦)	فرد	–	–	–	26.9	39.2	50.2	–
الليثي وآخرون (١٩٩٩)	فرد	–	–	–	23.0	41.3	41.9	–
دات وآخرون (١٩٩٩)	فرد	–	–	–	–	–	–	29.1
كلُّ مصر								
كارديف (١٩٩٧)	أسرة	–	–	–	–	20.7	44.3	–
تقرير التنمية البشرية لمصر المصري (١٩٩٦)	فرد	–	–	–	–	–	48.0	–
الليثي وآخرون (١٩٩٩)	فرد	–	–	–	23.7	39.1	42.5	–
دات وآخرون (١٩٩٩)	فرد	–	–	–	–	–	–	26.5

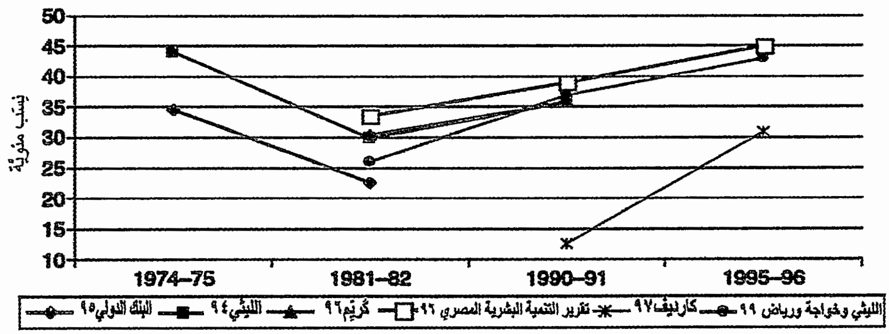
جدول (١- ٩): تقديرات الفقر في مصر خلال الفترة ١٩٥٩- ١٩٩٦م (بالنسب المئوية).

ملاحظات:

١- تعتمد تقديرات الفقر المذكورة على خط الفقر الأعلى ما لم يُذكر خلاف ذلك.

٢- تقديرات الفقر كما هي مذكورة في الليثي وزملائه (١٩٩٩).

٣- تعتمد مؤشرات الفقر لعام ١٩٨١/ ١٩٨٢م على خطوط فقر الدخل.



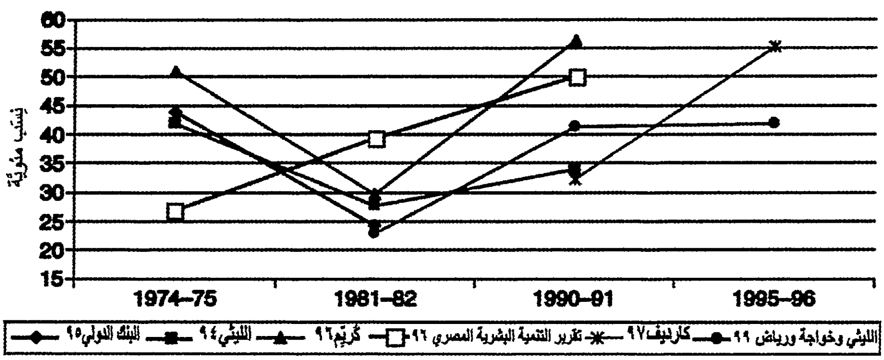
شكل (١- ٩): معدل انتشار الفقر الحضري خلال الفترة ١٩٧٥- ١٩٩٦م (بالنسب المئوية)

(source: based on El - Leithy et al. (1999) and UNDP (1996)).

	١٩٨١/ ١٩٨٢م		١٩٩٠/ ١٩٩١م		١٩٩٥/ ١٩٩٦م	
	حضر	ريف	حضر	ريف	حضر	ريف
خط الفقر الأدنى						
الرقم القياسي لأعداد الفقراء (P_0)	١٨,٢	١٦,١	٢٠,٣	٢٨,٦	٢٢,٥	٢٣,٣
فجوة الفقر (P_1)	٣,٥	٣,١	٤,٣	٤,٥	٤,٩	٤,٣
شدة الفقر (P_2)	٠,٩	٠,٨	١,١	١,٤	١,٦	١,٢
خط الفقر بالأسعار الحالية (جنيه)	١٣٨,٦	١٠٩,٧	٥٥٦,٠	٤٢٣,٠	٩٦٨,٤	٦٩٦,٢
خط الفقر بأسعار ٩٠/ ٩١م (جنيه)	٥٥٥,٠	٤٢٢,٠	٥٥٦,٠	٤٢٣,٠	٥٤٩,٤	٤٣٠,٩
متوسط إنفاق الفرد الحقيقي (جنيه)	١١٠٧,٠	٧٣٣,٠	١٠٨٨,٠	٧٢٤,٠	١٠٠٢,٠	٦٣٩,٠
خط الفقر الأعلى						
الرقم القياسي لأعداد الفقراء (P_0)	٣٣,٥	٢٦,٩	٣٩,٠	٣٩,٢	٤٥,٠	٥٠,٢
فجوة الفقر (P_1)	٦,٥	٤,٢	١٠,٨	١٢,٠	١٢,٨	١٢,٥
شدة الفقر (P_2)	٣,٥	١,٦	٤,٠	٤,٥	٤,٩	٤,٢
خط الفقر بالأسعار الحالية (جنيه)	١٨٢,٠	١٢٢,٠	٧٣٩,٠	٥٠٢,٠	١٣٢٦,٠	٩٢٤,٠
خط الفقر بأسعار ٩٠/ ٩١م (جنيه)	٧٢٩,٠	٤٧٢,٠	٧٣٩,٠	٥٠٢,٠	٧٤٣,٠	٥٦٨,٠

جدول (٢- ٩): مؤشرات الفقر خلال الفترة ١٩٨٢- ١٩٩٦م (بالنسب المئوية).

Source: UNDP (1996).



شكل (٢- ٩): معدلات انتشار الفقر الريفي خلال الفترة ١٩٧٥- ١٩٩٦م (بالنسب المئوية)

(source: based on El - Leithy et al. (1999) and UNDP (1996)).

ونجد في الدراسات التي قدمت تقديرات للفقر وفقًا لخطيّ الفقر الأعلى والأدنى، مثل دراسات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (١٩٩٦) والليثي وزملائه (١٩٩٩)، أن قياسات فجوة الفقر الحضرية/ الريفية كانت أكبر عمومًا عند استخدام خط الفقر الأعلى (انظر جدول (٢-٩))، أما توزيع الإنفاق فكان أكثر ثباتًا نسبيًّا عام ١٩٩٦م، أو كان مُوزعًا بعدالة أكبر مما كان عليه عام ١٩٩١م.

ففي الواقع، رغم الزيادة الواضحة في الفقر العام بين عامَيْ ١٩٩١ و١٩٩٦م، يذكر كارديف (١٩٩٧)، والليثي وعثمان (١٩٩٦)، والليثي وزملاؤه (١٩٩٩)، حدوث تحسُّن في التوزيع في الفترة نفسها وفقًا لمؤشر چيني، وتبيِّن الأشكال ((٣- ٩) - أ، وب، وج)، مؤشرات چيني ومنحنيات لورنز المرتبطة بها بين عامَيْ ١٩٨٢ و١٩٩٦م، فوفقًا لكارديف، حدث تحسُّن عام في توزيع الدخل بين عامَيْ ١٩٩١ و١٩٩٦م، وبدرجة أكبر في المناطق الحضرية عن الريفية، ما عزاه مع ذلك إلى انخفاض حصة الخُمُس الأعلى دخلًا، أكثر منه ارتفاع في حصة الخُمُس الأقل دخلًا، أما الليثي وزملاؤه (١٩٩٩)، فوجدوا أن التوزيع الحضري، على أساس توزيع الإنفاق، ظلَّ مُستقرًا نسبيًّا بمعامل چيني ٠,٣٤ تقريبًا خلال الفترة ١٩٨٢- ١٩٩٦م، ويبدو أن اللامساواة الريفية قد تفاقمت بشكلٍ كبيرٍ (بمُعاملَيْ چيني ٠,٢٦ و٠,٣٧ على التوالي) بين عامَيْ ١٩٨٢ و١٩٩١م، وإن تحسَّنت لاحقًا بين عامَيْ ١٩٩١ و١٩٩٦م، وتشير هذه الأرقام والدراسات إلى ميل الفقر في الريف (وفقًا لخط الفقر الأدنى) للتأثُّر بتَغيُّرات التوزيع بدرجة أكبر من تأثُّره بتَغيُّرات مستوى استهلاك الفرد، وذلك على عكس الحال في المناطق الحضرية، حيث اللامساواة أعلى بشكل عام، لكن مع بقائها مستقرة دون تغيير، بحيث تنتج الزيادة في مستويات الفقر بشكلٍ أكبر عن التدهور في مستويات الاستهلاك الفردي.

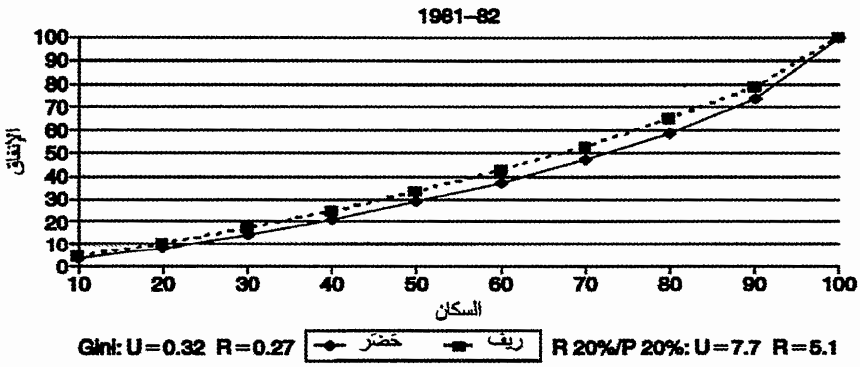
ويستلزم عدم الاتفاق حول مدى وموقع التحسُّن في التوزيع بعض المناقشة، فبالإضافة إلى التمثيل الريفي الأعلى في عينة بحث الدخل والإنفاق لعام ١٩٩٦م، أُنتُقدت أنماط التوزيع التي عرضها ذلك البحث من جهة البيانات، فأشارت كُريِّم (١٩٩٢) وبارتش (١٩٩٧) وفرجاني (١٩٩٨a)، للتباينات بين

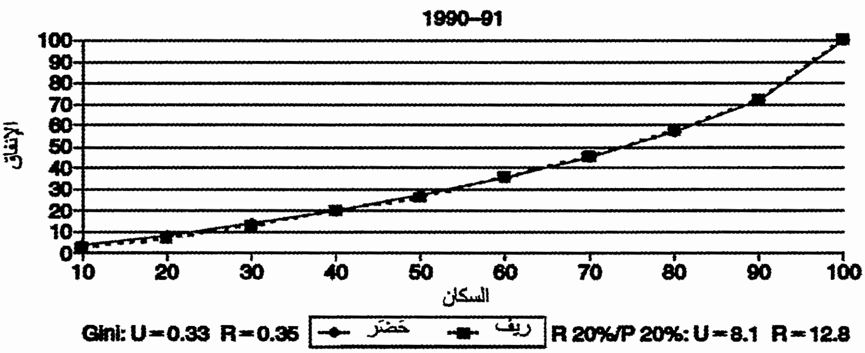
بيانات الدخل والإنفاق في بحث الدخل والإنفاق من جهة وحسابات الدخل القومي من جهة أخرى، فعندما يتم جمعها على المستوى القومي، تكون أرقام الدخل والإنفاق في بحوث الدخل والإنفاق، أقل عمومًا من تلك الواردة في حسابات الدخل القومي، ما يُرجعه فرجاني (١٩٩٩) في المقام الأول إلى اقتطاع النهاية العليا من سُلَّم التوزيع، حيث تخرج الأسر الغنية من المسح باستمرار؛ إما لرفضها المشاركة أو لقصور في التسجيل؛ وهكذا يؤدي استبعاد الأغنياء من المسح لتجانس أكبر في مستويات الدخل والإنفاق بين غير الأغنياء، أو توزيع أكثر عدلًا ينحرف باتجاه مستويات إنفاق أقل، وهو ما التقطته بدقة بيانات كارديف (١٩٩٧) وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (١٩٩٦) والليثي وزملاؤه (١٩٩٩).

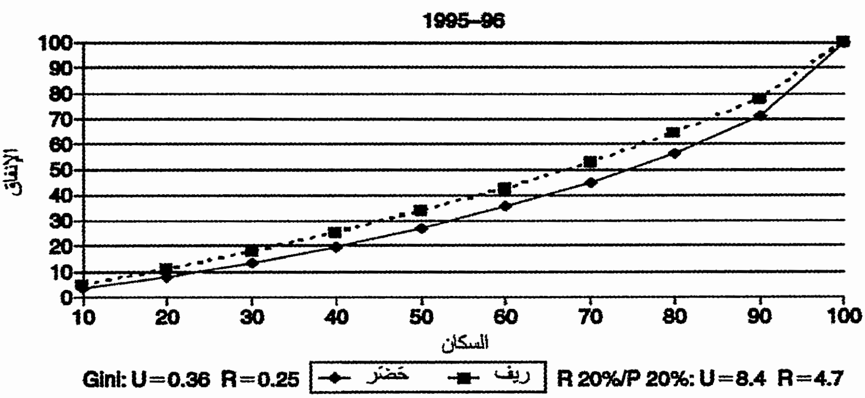
وتتغير الصورة بشكلٍ كبيرٍ إذا دخل الأغنياء قاعدة البيانات، فباستخدام بيانات مسح الدخل والإنفاق لعام ١٩٩١م، حاول بارتش (١٩٩٧) التوفيق بين تقديرات المسح وأرقام الحسابات القومية، بزيادة إنفاق شرائح الإنفاق الأعلى؛ ليتساوى الإنفاق في المسح مع الاستهلاك العائلي في الحسابات القومية، وهو الإجراء الذي يضمن عدم تغير إنفاق الشرائح الدنيا[(١)]، فكان منحنى لورنز الناتج أكثر تسطُّحًا من ذلك الناتج عن بيانات مسح الدخل والإنفاق غير المُعدَّل، ما يعني توزيعًا أسوأ (أكثر تفاوتًا أو لامساواة)؛ خصوصًا في أطراف سلم التوزيع؛ ولذلك يجب تفسير التحليلات المتضمنة لقياسات حسَّاسة للتوزيع بشكلٍ حَذِر.

---

(١) لسد الفجوة بين تقديرات المسح لمتوسط إنفاق الفرد وتلك الواردة بالحسابات القومية، افترض بارتش أن "الأثرياء" الذين أُستُبعدوا من حسابات المسح يمثلون مقدار الانحراف بين بيانات المسح والحسابات القومية، والبالغ ٤٥ مليار جنيه، ولتقدير عدد الأغنياء، اعتمادًا على المسح (لأنه من المُفترض أنه تم استبعادهم)، تم تصنيف أعلى فئات الإنفاق الغذائي للفرد البالغة ١٤٠٠ جنيه باعتبارها "غنية"، ثم أُضيفت الفجوة بين بيانات المسح والحسابات القومية إلى إجمالي الإنفاق المُقدَّر لهذه المجموعة، التي بلغت ١,٦ مليون فرد ضمن ٧٠٠ ألف أسرة (قرابة ٥% من عينة المسح)، وبزيادة إنفاق أعلى فئات إنفاق الفرد، وصولًا إلى المستوى الذي يكون عنده الإنفاق العائلي الظاهر بالمسح مساويًا لنظيره في الحسابات القومية، لم تتغير نفقات الفئات الأدنى من التوزيع.







شكل (٣- ٩): منحنيات لورنز حسب التصنيف الحضري/ الريفي للفترة ١٩٨٢- ١٩٩٦م.

(source: based on El - Leithy et al. (1999) and UNDP (1996)).

ملاحظة:

(P 20) / (%R 20%) = نسبة العشرين في المائة الأغنى إلى العشرين في المائة الأفقر.

وقد نتج التوزيع الأكثر تسطُّحًا نسبيًّا لبيانات مسوح الدخل والإنفاق عام ١٩٩٦م، أو التركُّز الظاهر للأسر حول خط الفقر، عن عدد من انعكاسات الأوضاع في اتجاهات الفقر عبر الزمن، ويمكن لتحليل السيطرة Dominance analysis أن يساعد في تحديد مدى قوة مقاييس الفقر وفقًا لخط الفقر المُستخدم[١].

وقد أكَّدت دراسة البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (١٩٩٦)، ودراسة الليثي وزملائه (١٩٩٩)، انعكاس الاتجاه في المناطق الريفية بين عامَيْ ١٩٩١ و١٩٩٦م، وأوضح الليثي وزملاؤه (١٩٩٩) تحديدًا، أن منحنى الرقم القياسي لعدد الفقراء في المناطق الحضرية عام ١٩٩٦م، كان أعلى من المنحنيات المناظرة أعوام ١٩٨٢ و١٩٩١م في المناطق كافةً، بما يعني ارتفاع الفقر في المناطق الحضربة باطِّراد بين عامَيْ ١٩٨٢ و١٩٩٦م، أما في المناطق الريفية، فقد تقاطعت منحنيات المؤشر المذكور لعامي ١٩٩١ و١٩٩٦م عند خط فقر بقيمة ٥٠٧,٤ جنيه[٢]، وهكذا فبالنسبة إلى أي خط فقر أدنى هذه القيمة؛ كان منحنى الفقر الريفي عام ١٩٩٦م أدنى (من نظيره عام ١٩٩١م - المترجم)، وبالنسبة إلى أي خط فقر فوقها؛ كان منحنى الفقر الريفي عام ١٩٩٦م أعلى منه عام ١٩٩١م، وعلى العكس، كان منحنى الفقر عام ١٩٩١م أعلى من منحنى الفقر عام ١٩٨٢م في المناطق كافةً، بما يدل على أن الفقر عام ١٩٩١م كان أعلى منه عام ١٩٨٢م بشكل لا لبس فيه[٣].

وتسجِّل مؤشرات الفقر الأخرى كذلك زيادة في الفقر في النصف الأول من التسعينيَّات، فعلى سبيل المثال، نجد باستخدام مقياس البنك الدولي للفقر بدولار

---

[١] وفقًا لهذا التحليل، يتم رسم قياسات الفقر، مثل الرقم القياسي للفقراء، بيانيًا على أساس مجموعة واسعة من قيم خطوط الفقر (في حالة دراسة الليثي وزملائه (١٩٩٩)، كانت تتراوح ما بين ٣٠ - ١٠٠% من متوسط إنفاق الفرد)، ثم تُستخدم هذه المنحنيات لتصنيف مدى انتشار الفقر عند نقاط البيانات المرجعية over the reference datapoints، ويُعتبر القياس مُحكمًا صحيحًا، إذا كانت نسبة الفقر لأي سنة، وفقًا لمجموعة خطوط الفقر المُستخدمة، مستقرة أعلى (أو أدنى) دائمًا نسبته لأي سنة أخرى محل مقارنة (أي كانت منحنيات نسب الفقر وفقًا لخطوط الفقر المختلفة متوازية عبر السنين، بلا تقاطعات أو تداخلات فيما بينها بما لا يتيح تصوُّر اتجاه واضح، وبما يثير الشك في صحة القياسات - المترجم).

[٢] في دراسة الليثي وعثمان (١٩٩٩)، التي تمثل الورقة الخلفية لدراسة البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (١٩٩٦)، كانت نقطة الانقلاب التي تتقاطع عندها خطوط الفقر ٤٧٠ جنيهًا.

[٣] راجع الشكل (٢-٩). (المترجم).

للفرد يوميًا (بتعادل القوة الشرائية عام ١٩٨٥م)، ارتفاعًا لنسبة الفقراء إلى ١,٦% من السكان عام ١٩٩٤م، بعدما كانت ٥,٦% عام ١٩٩٠م، وهو المقياس الذي يقترب من خط الفقر المُدقِع الذي طوَّره برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (١٩٩٦)، والليثي وزملاؤه (١٩٩٩)، ودات وزملاؤه (١٩٩٩).

الحرمان من القدرات في التسعينيَّات

كان لأعمال آمارتيا سين؛ خصوصًا (١٩٨٤، ١٩٨٥، ١٩٩٢، ١٩٩٧، ١٩٩٩)، الفضلُ في الوعي حديثًا بأن الحرمان من الدخل مجرد جانب واحد من جوانب الفقر، فتقدير أكثر شمولًا للفقر سيأخذ بالاعتبار العوامل الأخرى، مثل الوصول لخدمات التعليم والرعاية الصحية والتغذية، أي حرية الاختيار في العموم، مما قد يقلِّص قدرات الأفراد، وكما قال سين "يجب ألا يعتمد تقييم المجتمع لمستوى المعيشة فقط على متوسط مستوى الدخل، بل أيضًا على قدرات الناس على عيش حياتهم بالطريقة التي يقدِّرونها، كما يجب عدم تقييم السلع في حد ذاتها، بل يجب النظر إليها كوسائل لتعزيز قدرات كالصحة والمعرفة واحترام الذات والقدرة على المشاركة في الحياة الاجتماعية"[(1)].

وإذا كان فقر الدخل قد ازداد بين عامَيْ ١٩٩٢ و١٩٩٦م، فقد أصبح فقر القدرات أسوأ بكثير، فيقدِّر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (١٩٩٦) مؤشر فقر القدرات في مصر عام ١٩٩٥م، على أساس:

١- نسبة الأطفال دون الخامسة الذين يعانون نقصَ الوزن،

٢- نسبة المواليد من دون إشراف طبيب و/ أو ممرضة أو قابلة مُدرَّبة،

٣- نسبة الإناث في سن السادسة وأكبر دون تعليم.

وعلى أساس هذه المؤشرات، يتضح من العمودين الأخيرين في الجدول (٣-٩)، سوء أداء مصر في الفقر البشري مقارنة بفقر الدخل، وتوضح الأرقام بالجدول المذكور خطورة الوضع في المناطق الريفية، فكان معدل انتشار سوء التغذية المزمن، مُنعكسًا في التقزُّم و/ أو الهُزَال وقِصَر الطول بالنسبة إلى العمر، عاليًا بشكل خاص بين أطفال الريف، كما كان الوصول لخدمات الرعاية الصحية الأساسية قاصرًا بشدة، بزيادة نسبة المواليد من دون إشراف طبي في

---

(1) Quoted in Bhattacharyya (1998).

المناطق الريفية بأكثر من ضعف نظيرتها في المناطق الحضرية، وذلك فضلًا عن ارتفاع نسبة الأميَّة بين الإناث بما يعكس الحرمان من الوسائل التي تمَكِّنهن من السيطرة على الموارد، ما كان حادًا بشكل خاص في المناطق الريفية.

وتشير المقاييس الثلاثة لنقص خطير في القدرة البشرية في المناطق الريفية مقارنةً بنقص الدخل، بينما أسهمت القدرة الأكبر نسبيًّا على الوصول لخدمات التعليم والصحة الأساسية في المناطق الحضرية في توفير قدر أكبر نسبيًّا من القدرات، حيث عانى فقراء الحضر فقرَ الدخل أكثر من فقر القدرات.

ويؤكد مؤشر التنمية البشرية HDI ومؤشر الفقر البشري HPI، المنشوران في تقرير التنمية البشرية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لعامَي ١٩٩٧ و٢٠٠٠م، على القصور في المؤشرات المتعلقة برأس المال البشري، حيث وُضعت مصر عام ١٩٩٤م في المرتبة ٤٤ من بين ٧٨ دولة على مؤشر الفقر البشري، وفي المرتبة ١٠٩ من بين ١٧٥ دولة على مؤشر التنمية البشرية، وبينما وضعت مقاييس فقر الدخل (وفقًا لخط فقر دولار أمريكي واحد للفرد يوميًا بتعادل القوى الشرائية للدولار عام ١٩٨٥م)، ٨% من السكان تحت خط الفقر، عانى قُرابَة ٣٥% منهم الفقرَ البشري، وإن تمَكَّنت مصر عام ١٩٩٨م من خفض قيمة مؤشر الفقر البشري بشكلٍ طفيف، لكنها تراجعت على مؤشر التنمية البشرية إلى المرتبة ١١٩.

اتجاهات الفقر الإقليمي

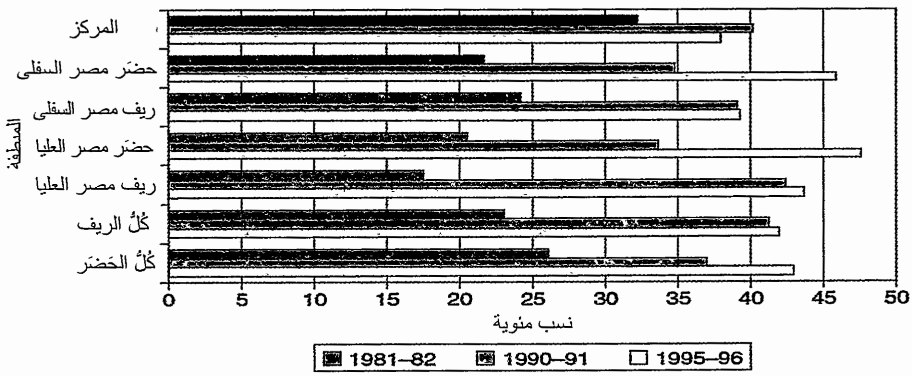
ظلَّت التصنيفات الإقليمية في مصر مستقرة إلى حَدٍّ ما بين عامَيْ ١٩٩١ و١٩٩٦م، فتشير جميع مقاييس الفقر، المعتمدة على تعريفات خط الفقر الأعلى، إلى خطورة وضع الفقر انتشارًا وعمقًا وحدَّةً في صعيد مصر بشكل لا لبس فيه (جدول (٤ ـ ٩)، وشكل (٤ ـ ٩))، وسواءً أكان الفقر أعلى في حضر الصعيد أم ريفه، فقد كان حساسًا لخط الفقر المُستخدم، لكن كان ريف الصعيد أسوأ بكثير في العامين المذكورين، حيث كان أكثر من ثلثَي السكان دونَ خطِّ الفقر عام ١٩٩٦م، وكان التصنيف بين العامين ثابتًا إلى حَدٍّ ما عبر معظم المناطق، عدا المحافظات الحدودية والمحافظات الحضرية الأخرى، مع تسجيل المناطق الريفية معدلاتِ فقرٍ أعلى من نظيرتها الحضرية باستمرار، وقد زاد مؤشر فجوة الفقر مع تعداد السكان في العامين المذكورين، فيما ظلَّ مؤشر شدَّة الفقر P2، الحسَّاس للتوزيع، مستقرًا بالنسبة إلى معظم المناطق، عدا منطقة صعيد مصر.

	أطفال دون الوزن الطبيعي	ولادات من دون إشراف	إناث أميَّات	نسبة فقراء القدرات	نسبة فقراء الدخل
حضر	٩,٩	٣٢,١	٢٠,٨	٣٣,٩	٢٢,٥
ريف	١٤,١	٦٧,٢	٤٧,٨	٢٠,٩	٢٣,٣
مصر ككل	١٢,٥	٥٣,٧	٣٥,٤	٤٣,٠	٢٢,٩
العاصمة	٩,١	٣٠,٨	٢٠,٤	٢٠,١	١٦,٠
مصر الدنيا	٩,٦	٤٨,٦	٣٣,٠	٣٠,٤	١٧,١
حضر	٨,٨	٢٤,٩	١٨,٨	١٧,٥	٢١,٧
ريف	٩,٩	٥٦,١	٣٨,٩	٣٥,٠	١٥,٤
مصر العليا	١٦,١	٦٧,٨	٤٨,٣	٤٤,١	٣٤,١
حضر	١١,٠	٤٠,٤	٢٤,١	٢٥,٢	٣٥,٠
ريف	١٧,٨	٧٧,١	٥٩,١	٥١,٣	٣٣,٧

جدول (٣ - ٩): فقر الدخل وفقر القدرات عام ١٩٩٥م (بالنسب المئوية).

Source: UNDP (1996).

وقد وجد الليثي وزملاؤه (١٩٩٩) أنه باستثناء محافظات المركز (القاهرة الكبرى وما حولها) التي شهدت انخفاضًا في الفقر عام ١٩٩٦م مقارنةً بعامَي ١٩٨٢ و١٩٩١م، شهدت جميع المناطق الأخرى زيادةً مُطَّردة في الفقر بين عامَيْ ١٩٨٢ و١٩٩٦م، وكانت أعلى زيادة في الفقر خلال هذه الفترة من نصيب ريف الصعيد، حيث ارتفع من ١٧,٥% عام ١٩٨٢م إلى أكثر من ٤٣% عام ١٩٩٦م، ووفقًا لكارديف (١٩٩٧) حدث قليل من التغيُّر في ترتيب المحافظات بين عامَيْ ١٩٩١ و١٩٩٦م، مع بقاء أسيوط وقنا وسوهاج والمنيا كأفقر المحافظات خلال الفترة.



شكل (٤ - ٩): الفقر الإقليمي خلال الفترة ١٩٨٢- ١٩٩٦م (بالنسب المئوية).

source: based on El - Leithy et al. (1999).

المنطقة	1981-82	1990-91			1995-96		1997
	الليثي وآخرون (١٩٩٩)[٢]	كريم (١٩٩٤)	كارديف (١٩٩٧)	الليثي وآخرون (١٩٩٩)[٢]	كارديف (١٩٩٧)	الليثي وآخرون (١٩٩٩)[٢]	دات وآخرون (١٩٩٩)[٢]
المركز	32.2	46.6	–	40.2	–	37.9	26.1
منها:							
القاهرة	–	–	8.3	–	20.0	–	–
الإسكندرية	–	–	18.6	–	40.5	–	–
مراكز حضرية أخرى	–	–	9.4	–	4.2	–	–
حضر مصر السُّفلى	21.6	51.4	11.6	34.8	32.7	45.8	24.2
ريف مصر السُّفلى	20.5	47.5	22.5	33.6	46.4	39.3	26.9
حضر مصر العليا	24.2	61.1	15.8	39.1	40.3	47.6	17.1
ريف مصر العليا	17.5	82.4	44.9	42.4	67.5	43.6	31.7
الحضر بمعناه الواسع	–	28.3	19.4[1]	–	30.4[1]	–	–
الريف بمعناه الواسع	–	81.1	–	–	–	–	–
كل الحضر	25.9	–	12.6	–	30.8	42.9	23.1
كل الريف	22.9	–	32.2	–	55.2	41.9	29.1
كل مصر	23.6	–	20.7	–	44.3	42.5	26.5

جدول (٤ - ٩): مدى انتشار الفقر الإقليمي خلال الفترة ١٩٨٢- ١٩٩٦م (بالنسب المئوية)

المصادر في ثنايا الجدول.

ملاحظات:

١- التقديرات للمناطق الحدودية الحضرية والريفية معًا.

٢- يعتمد على تعريف خط الفقر الأعلى.

خصائص الفقراء: لمحات عن الفقر

غالبًا ما يرتبط الفقر بعددٍ من الخصائص الاقتصادية والاجتماعية والديموغرافية التي تُستخدم لتكوين صورة عن الفقر، ويمكن للمقارنات بين صور الفقر عبر الزمن أن تقدم بعض الأفكار عن الدِّيناميات الاجتماعية والاقتصادية للفقر.

وفي مصر، نجد ضمن أدلة ازدياد الفقر، استمرارًا دون تغيُّر لصورة الفقر بين عامَيْ ١٩٨٢ و١٩٩٦م، بما يشير لاستمرار الترابطات السُّوسيواقتصاديَّة للفقر في التأثير على مستويات الفقر وديناميَّاته، فظل الفقر مرتبطًا بقوة بالأُسَر الأكبر حجمًا، مع وجود نسبة أكبر من الشباب يدعمون الأكبر سِنًّا، وانتشار للأمية وانخفاض مستوى التعليم، والعمالة في الأنشطة غير الرسمية والموسمية في قطاعات الزراعة والإنشاءات، وقيادة الإناث لبعض الأسر، وكقاعدة واجه الفقراء أسعارًا أعلى بمصادر دخول أقل، مقارنةً بغير الفقراء.

وقد سمح تصميم وتكوين مسوح الدخل والإنفاق العائلي HIES عامَيْ ١٩٩١ و١٩٩٦م ببناء صور ثريَّة معلوماتيًا على المستويين: الوطني والإقليمي، حيث كانت معلومات قياس سمات الفقر قبل ١٩٩٠م محدودة نطاقًا (مثل مسوح ميزانية الأسرة عام ١٩٨٢م) وتغطيةً (مثل المسح الريفي لمنظمة العمل الدولية ILO عام ١٩٧٧م)، ومع ذلك، استمر بعض أوجه الفقر التي تشير إليها هذه الدراسات الاستقصائية المبكرة، في الظهور في استقصاءات أكثر حداثة، كالمسح المتكامل للأسر المصرية ومسح المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية IFPRI/ EIHS لعام ١٩٩٧م.

ملامح الفقر خلال الفترة ١٩٧٧- ١٩٨٢م

قدَّم رضوان ولي (١٩٧٧) أول مرجع حول صورة الفقر الريفي، لنعرف أن ضحايا الفقر المزمن في ريف مصر عام ١٩٧٧م (العُشَيْر الأدنى في توزيع الدخل) كانوا معتمدين بشدة على المدفوعات التحويلية والتحويلات، وكانت نسبة كبيرة منهم من ذوي الإعاقة، كما سادت بينهم نسب إعالة أعلى ونسب أعلى من الأسر المُكوَّنة من فرد واحد ويعولها كبار السن؛ كذا افتقر هؤلاء الفقراء في الغالب للأراضي والقدرة على الوصول للأصول الإنتاجية.

وفي عام ١٩٨٢م، كان الفقر الحَضَريّ مرتبطًا بالحرَف الصناعية والخدمية، فيما كان الفقر الريفي مرتبطًا بقوة العمل الزراعي والذاتي، كما كان الفقر في كُلٍّ من الحضر والريف منتشرًا بصفة عامة بين الأسر التي لا ينتمي عائلها للقوة العاملة أو يعمل في مِهَن غير مُصنَّفة.

ملامح الفقر خلال الفترة ١٩٩١- ١٩٩٧م

- **تكوين الأسرة:** ارتبط الفقر إيجابيًا بحجم الأسرة ونسب الإعالة، فكان الفقراء يعيشون في أُسَر كبيرة بمتوسط ٦,٢ فرد، مُقابل ٤,٤ فرد للأسر غير الفقيرة عام ١٩٩٦م، أما الأسر شديدة الفقر فعاشت بمتوسط ٨ أفراد، مُقابل ٥,٤ فرد للأسر غير الفقيرة في عام ١٩٩٧م، وكان حجم الأسرة الفقيرة في الريف أكبر منه في الحضر (٦,٨ و٥,٤ فرد على التوالي).

وبطبيعة الحال كانت نسب الإعالة أعلى في الأسر الفقيرة، فبلغ معدل الإعالة ٧٢% للأسر الفقيرة و٥١% للأسر غير الفقيرة عام ١٩٩٦م، أي كان كل مائة عامل في الأسر الفقيرة ينفق على ٧٢ فردًا في المتوسط، بينما كل مائة عامل في الأسر غير الفقيرة يدعم ٥١ فردًا فقط، فكانت هذه الإعالة العالية سببًا في الفقر؛ لانطوائها على ارتفاع لنسبة الاستهلاك/ الكسب.

وكان الوضع حادًا بشكلٍ خاصٍ في ريف الصعيد، حيث تجاوزت نسبة الإعالة للفقراء ١٠٠%، وكان سببها الرئيس هو الأطفال الأقل من ١٢ سنة؛ فذكر دات وزملاؤه (١٩٩٩) أن الأطفال كانوا يمثلون ٩٠% من عبء الإعالة في كل الأسر الفقيرة الحضرية والريفية عام ١٩٩٧م؛ ما جعل الفقر يتماشى بشكلٍ إيجابيٍّ مع عدد أطفال الأسرة عامَيْ ١٩٩١ و١٩٩٦م، رغم انعكاس الاتجاه للأسر الكبيرة جدًّا (الأكثر من ستة أطفال) عام ١٩٩٦م(١).

كذا كان الفقر أعلى في الأسر التي يعولها أفراد منتمون لذيل التوزيع العمري أو إناث، فعَالَ الأسرَ الفقيرة صغارٌ جدًّا أو كبارٌ جدًّا في عامَيْ ١٩٩١ و١٩٩٦م (كارديف (١٩٩٧))، كما كان الفقر أعلى في الأسر التي تعولها إناث؛ خصوصًا في

---

(١) باستخدام بيانات الأُسَر في باكستان، أظهر لانجو ورافاليون (١٩٩٥) كيف انعكست تصنيفات الفقر، خاصةً بالنسبة لمؤشرات أعداد الفقراء وفجوة الفقر، عندما أُخذ مرونات حجم الأسرة بالاعتبار، كما سجَّل الليثي وزملاؤه (١٩٩٩) حدوث انعكاسات لاتجاهات مقاييس الفقر في مصر، عندما تم تبنِّي افتراضات مختلفة عن مشاركة الأسر الاستهلاك غير الغذائي، ويظهر أثر افتراضات المرونة هذه بأكبر صوره على المؤشرات الحسَّاسة للتوزيع، مثل فجوة الفقر وشدته.

المناطق الحضرية، حيث كان انتشار الفقر أحدَّ، عمقًا وشدةً، في الأسر التي تعولها إناث مقارنةً بالأسر التي يعولها ذكور، في كُلٍّ من الريف والحضر، رغم تقارب متوسط الاستهلاك الحقيقي للفرد في المجموعتين، وإن كان دات وزملاؤه (١٩٩٩) قد وجدوا أن الفروق الچندرية كانت معنوية إحصائيًا في المناطق الحضرية فقط، بما يشير إلى تفاوت أكبر في دخول الأسر التي تعولها إناث الحضر.

- **السمات التعليميَّة:** كان التعليم العامل الأكثر تأثيرًا على الفقر، فارتبط الأخير عكسيًا بالتحصيل التعليمي؛ ما جعل الأسر التي يعولها الأميُّون ومحدودو التعليم الأسوأ حالًا في المسوح كافةً، وتضاعفت معدلات فقرها بين عامَيْ ١٩٩١ و١٩٩٦م، وحتى أدنى مستويات التعليم كان ذا تأثير على مدى انكشاف الأسرة على الفقر، فكانت معدلات الفقر لفئة "مَنْ يجيدون القراءة والكتابة" مرتفعة في العامين المذكورين، لكن أقل من المتوسط الوطني، ومع ذلك بدأ الفقر يظهر لاحقًا بين خريجي الجامعات، ربما بسبب ارتفاع معدلات البطالة المؤثرة على هذه المجموعة منذ أوائل التسعينيَّات (انظر الفصل الثامن)، وأكد ظهور فقر الدخل في صفوف هذه المجموعة على مدى التشوُّهات في الاقتصاد المصري بشكل عام وسوق العمل بشكل خاص، حيث حصلت الثروة في رأس المال البشري والقدرة الإنسانية على مكافآت اقتصادية ضعيفة.

لكن كان التعليم أكثر أهميةً في الخروج من الفقر في المناطق الحضرية منه في المناطق الريفية، ففي جميع المناطق الحضرية عام ١٩٩٦م، كان معدل الأميَّة والتحصيل التعليمي الأقل بين الأسر الفقيرة ضِعْفَ مستواهما بين الأسر غير الفقيرة، مع فجوة أصغر نسبيًّا بين مجموعات الفقر في المناطق الريفية، وكان الوضع أسوأ في ريف الصعيد، حيث حصل أكثر من ٨٨% من أرباب الأسر الفقيرة على تعليم ابتدائي فقط، إن فعلوا أساسًا.

وناقش دات وزملاؤه (١٩٩٩) الفوارق الچندرية والجغرافية في التحصيل التعليمي لمجموعات الفقراء، فوجدوا أن الفقراء قد حصلوا في المتوسط على ٤,٤ سنة تعليم مقارنةً بسبع سنوات لغير الفقراء، كما أنه بين مجموعات الفقر، حصل فقراء الحضر على ٥,٦ سنة تعليمًا، بينما حصل فقراء الريف على ٣,٥ سنة فقط، وحصل فقراء الذكور على ٥,٧ سنة، فيما حصلت فقيرات الإناث على ٣,١ سنة.

وكان للتحصيل الدراسي لرَبِّ الأسرة أثر "عبر - جيلي" كبير على ديناميات الفقر، فوجد الليثي وزملاؤه (١٩٩٩) علاقةً قويةً بين التحصيل

التعليمي لرب الأسرة والتحصيل التعليمي لأفرادها، فكان ٧٤% من الأميين في مصر ينتمون لأسر رَبُّها أُميّ كذلك عام ١٩٩٦م، مع انتشار أكبر لهذه العلاقة في الحضر عن الريف.

كما ذكر دات وزملاؤه (١٩٩٩) عن العام نفسه، أن قُرابَة ٦٤% من الفقراء و٧٦% من شديدي الفقر، الأكبر من ١٥ سنة، لم يكملوا تعليمهم الابتدائي، مقارنةً بمتوسط وطني ٤٨%، ما كان أكثر انتشارًا في صفوف النساء الفقيرات وفقراء الريف، وهو الوضع المؤكد جزئيًا بأدلة من الليثي وزملائه (١٩٩٩)، حيث كانت نسبة عدم التحاق الأطفال الفقراء في المناطق الحضرية المركزية أربعة أضعاف نظرائهم غير الفقراء، وكان عدم التحاق الأطفال الفقراء في الريف أكثر من ضعف نظرائهم في الحضر؛ فليس من المُستغرب أن يكون ريف الصعيد، أكثر المناطق فقرًا، صاحب أعلى نسبة عدم التحاق للأطفال بالمدارس (بنسبة ٣٥% بالمُقارنة بالمتوسط الوطني البالغ ٢١%).

ويكمن عديدٌ من العوامل خلف قرار التحاق الأطفال بالمدرسة من عدمه، والاستمرار بها من عدمه، فيذكر دات وزملاؤه (١٩٩٩) أن أهم أسباب تسرُّب الأطفال الفقراء من المدرسة أو عدم التحاقهم بها على الإطلاق هي الاعتبارات المالية وعدم الرغبة في الاستمرار[1]، فعكست القيود المالية ارتفاع تكلفة الفرصة البديلة للتعليم على الفقراء، مع ارتفاع تكلفة التعليم وتناقص فرص العمل الجيدة بعد إنهاء التعليم، كما وجد الليثي وزملاؤه (١٩٩٩) أن ارتفاع تكلفة التعليم أثَّر بشكل غير متناسب على الفقراء في المناطق الريفية والحضرية، فبين عامَيْ ١٩٩١ و١٩٩٦م، زاد الإنفاق الحقيقي للفرد على التعليم للفقراء بنسبة ١٠٢% في المناطق الحضرية، وبنسبة ٢١٠% في المناطق الريفية، وهذا مقارنةً بزيادة بنسبة ٣٤% لغير الفقراء في الحضر، و٤٣% لهم في الريف.

أما عدم الرغبة في الاستمرار، فيعكس أثر ضعف التقدم الأكاديمي للأطفال الفقراء على قرارهم بمواصلة التعليم، وتدفع المعدلات المرتفعة للرسوب والإعادة، خاصَّةً في نهاية كل دورة دراسية، لزيادة فرص التسرُّب التعليمي

[1] كانت أرقام "عدم الذهاب للمدرسة أبدًا"، لمجموعة الأسباب نفسها، مُشابهة جدًّا، انظر: (Table13 in Datt et al. 1999).

وعمل الأطفال، حيث تجد الأسر الفقيرة صعوبة متزايدة في تحمُّل دورات تعليمية مُطوَّلة بسبب التكرار مع ارتفاع التكاليف؛ ولذلك ارتبط تسرُّب الأطفال بسبب الفقر، بعملهم بشكل وثيق، وفي الواقع، كانت نسبة عمالة الأطفال (ما بين ٦ و١٥ سنة) عام ١٩٩٦م، أعلى بين الفقراء منها بين غير الفقراء بثلاثة أضعاف في المناطق الحضرية، وبضعف ونصف في المناطق الريفية.

- **سمات التوظيف:** كان الفقر مرتبطًا بالتوظُّف الذاتي والتوظيف في الأنشطة الموسمية وغير المُصنَّفة، كما كان أكثر ارتباطًا بالأنشطة الزراعية في المناطق الريفية، وبأنشطة التجارة والتشييد والنقل في المناطق الحضرية، وقد أوضح كارديف (١٩٩٧) بقاء سمات توظيف الفقراء مستقرة إلى حَدٍّ ما بين عامَيْ ١٩٩١ و١٩٩٦م، حيث كانت معدلات الفقر في أقل مستوياتها بين العاملين بأجر، وفي أعلى مستوياتها بين العاملين لحسابهم بين العامين المذكورين.

وكما في عام ١٩٩١م، كان الفقر أعلى بين الأسر التي يعولها عامل في فئة الوظائف غير المُصنفة عام ١٩٩٦م، والتي كانت تضم مجموعات عام ١٩٩١م من البالغين المُتعطِّلين عن العمل وغير المُنضمِّين لقوة العمل، كما كانت معدلات الفقر أعلى في صفوف العاملين في قطاعات التشييد والزراعة والتجارة والخدمات، فكان الفقراء يعملون في المقام الأول في أنشطة الزراعة والتشييد في الريف والحضَر، وفي الصناعة والتجارة والنقل في الحضر.

وجندريًا، وجد دات وزملاؤه (١٩٩٩) أن العمل المأجور أهم مصدر دخل للإناث الفقيرات في الحضر، بخلاف الحال في الريف، كما وجد أن الفقر أعلى في صفوف الذكور العاملين لحسابهم في الحضر مقارنةً بالريف؛ حيث ارتبط التوظُّف الذاتي غالبًا بالقطاع غير الرسمي، الأكثر انتشارًا في الحضر.

- **سمات اكتساب الدَّخْل:** ارتبط الفقر عكسيًا بعدد كاسبي الدخل في الأسرة، فكان الفقر في أعلى مستوياته في الأسر وحيدة العائل بين عامَيْ ١٩٩١ و١٩٩٦م، وإن أظهرت بيانات ١٩٩٦م انعكاسًا مثيرًا للاهتمام في الاتجاه، بما قد يعني بعض الوفورات السلبية diseconomy لدى أصحاب الدخول المتزايدة، ويقترح كارديف (١٩٩٧) أن البيانات ربما تُظهر انهيارًا في العلاقة بين المساهمين المحتملين في الدخل والرفاه الاقتصادي للأسرة، مع تناقص اعتماد الأفراد على الأسرة الممتدة لمواجهة الفقر.

وكانت الأجور أهم مصدر دخل للفقراء في المناطق الريفية والحضرية كافةً، يليها الدخل الزراعي في الريف، ومثَّلت الدخول من التحويلات والإيرادات أكثر من ثلث إجمالي دخول الفقراء في الحضر وربعها تقريبًا في الريف عام ١٩٩٦م، ووفقًا للبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (١٩٩٦)، كانت التحويلات من خارج القرية مصدرًا مُهمًّا لدخول الأسر التي لا تمتلك أراضي؛ وكذلك للأسر التي تمتلكها، في الريف، بين أواسط السبعينيَّات وأواخر الثمانينيَّات، لكن انخفضت تدفقات هذه التحويلات بشكلٍ كبيرٍ بدءًا من أوائل التسعينيَّات بسبب حرب الخليج من جهة، وارتفاع البطالة في الحضر من جهة أخرى، ولسوء الحظ لا يسمح قسم الدخل في مسوح الدخل والإنفاق في هذين العامين بإجراء تحليل مناسب لمصادر دخول الفقراء، حيث جمع المدفوعات التحويلية والتحويلات، المُهمَّة بشكلٍ خاصٍّ للفقراء، مع مصادر دخل المجموعات الأخرى.

وبحسب الليثي وزملائه (١٩٩٩)، بلغ متوسط الدخل السنوي الفردي لفقراء الحضر من الأجور ١١٠٥ جنيهات ومن التحويلات ٩٠٠ جنيه عام ١٩٩٦م، بينما بلغ لفقراء الريف من الأجور والدخل الزراعي والتحويلات ٧٨٨ و٥٥٨ و٥٠٩ جنيهات على التوالي.

- **أنماط الاستهلاك:** تماشت ميزانيَّات الأُسَر مع "قانون إنجل" بشكل كبير، حيث حاز الغذاء الجزء الأكبر من ميزانيات الأسر الفقيرة، فأنفق فقراء الحضر ٥٨% من ميزانياتهم على الغذاء، مقابل ٤٦% أنفقها عليه غير الفقراء عام ١٩٩١م، وكانت الأرقام المناظرة ٥٣% و٤٣% على التوالي في عام ١٩٩٦م، أما في الريف، فخصَّص الفقراء ٦٣% من إنفاقهم للغذاء مقابل ٥٧% خصَّصها له غير الفقراء عام ١٩٩١م، مقابل ٦٠% و٥٣% خصَّصوها عام ١٩٩٦م.

وبينما انخفض متوسط الإنفاق الإجمالي للفرد بالقيَم الحقيقية لكل من الفقراء وغير الفقراء في الحضر بين عامَيْ ١٩٩١ و١٩٩٦م، فقد زاد للفقراء وانخفض لغير الفقراء في الريف، وتعكس هذه الأنماط تحسُّن الخصائص التوزيعية للعيِّنة الريفية المُشار إليها سابقًا عام ١٩٩٦م، كما تعكس أنماط الإنفاق ارتفاع تكاليف المعيشة في الحضَر؛ خصوصًا تكاليف التعليم، فبينما

انخفض إجمالي الإنفاق الحقيقي للفرد من الفقراء بنسبة ٦% بين العامين المذكورين، زاد متوسط الإنفاق الحقيقي على التعليم بأكثر من ١٠٠% للفقراء و٣٤% فقط لغير الفقراء، ما شمل الريف بشكل أكثر حِدَّة، حيث زاد متوسط الإنفاق الحقيقي على التعليم للفقراء بنسبة ٢١٠% مقابل ٤٣% لغير الفقراء.

ويقابل ارتفاع نفقات التعليم في الحضر انخفاضات في الإنفاق على بنود مثل الإسكان والنقل والصحة والغذاء، كما خصَّص الفقراء في الريف والحضَر حصصَ إنفاقٍ أكبر للمواد الغذائية الرخيصة، مثل الحبوب والخضراوات والبقوليات الجافة، وحصصًا أصغر للمواد الغذائية الغالية، مثل الأسماك والفواكه ومنتجات الألبان واللحوم والدواجن.

ولعبت الإعانات الغذائية دورًا مُهمًّا في تأمين الحد الأدنى من السُّعْرَات الحرارية للفقراء في الحضر والريف على السواء، والتي شملت في مصر عام ٢٠٠٠م أربع مواد: الخبز البلدي ودقيق القمح والسكر والزيت، وكان الخبز البلدي والدقيق مُتاحين للجميع، بينما كان الزيت والسكر مُقيَّدين بالأسر التي تمتلك بطاقات تموينية فقط، وكان الخبز البلدي أهم مصدر للسعرات الحرارية، حيث قدم قُرابَة ٣٣% من إجمالي السعرات الحرارية للخُمس الأقل إنفاقًا، وقُرابَة نصف السعرات من الحبوب في الحضر، وفي الريف وحده قدَّم الخبز البلدي وقمح الدقيق ما بين ٤٠ و٥٠% من السعرات الحرارية، أما في الريف والحضر معًا، فمثَّل الاثنان أرخص مصادر السعرات الحرارية بين مجموعة الحبوب، فكان كلاهما من السلع الأساسية في الحضر، وبدرجة أقل في الريف.

وقد قدمت الأغذية الأربعة المدعومة هذه ٤٤% من إجمالي السعرات الحرارية للخُمُس الأدنى إنفاقًا من السكان، وبصفة عامة بلغت التحويلات لدخل الفرد، بسبب دعم الخبز البلدي ودقيق القمح، ١,٧ جنيه في الأسبوع في الحضر، و١,٤ جنيه في الأسبوع في الريف، مع انخفاض التحويلات بالقيمة المطلقة مع زيادة الدخول؛ ولذلك يبدو أن هذه الإعانات قد خفَّفت من الآثار الضارة للتدهور في استهلاك الفقراء في مصر، مقارنةً ببلدان نامية أخرى، بشكلٍ كبير.

وتكشف عمليات المحاكاة المنطوية على سيناريوهات إلغاء الإعانات الغذائية، عن خسائر كبيرة للفقراء، مع وفورات ضمنية في الإنفاق الحكومي

لا تعوِّض الآثار الضارة المتصلة بخسائر الفقراء، فمثلًا، من شأن مضاعفة سعر الخبز البلدي خفض إجمالي تكاليف دعم السلع الغذائية الأربع بنسبة ٤٧%، لكنها ستؤدي إلى انخفاضٍ أكبر من ٦٠% في تحويلات الدخل التي توفِّرها الأغذية الأربعة في الحضَر (مع تأثيرٍ أقل في الريف بسبب ارتفاع استهلاكهم من دقيق القمح المدعوم بدلًا من الخبز البلدي)، ويبرِّر واقع ارتفاع تكاليف الإدارة والاستهداف الجغرافي لإنشاء نظام استهدافي بديل، الإبقاء على نظام الإعانات القائم (بويس وأحمد (١٩٩٩)).

- **مِلْكيَّة الأصول المُنتِجة والأراضي الزراعية:** ارتبط الفقر بأشكاله كافةً بعدم امتلاك الأرض وتناسب عكسيًا مع حجم الملكية الزراعية، ويسجِّل لنا دات وزملاؤه (١٩٩٩) أن الفقر في ريف مصر كان أعلى بين غير المزارعين (٣٥% مقارنةً بمتوسط عام ٢٩% لانتشار الفقر في الريف)؛ كذا انخفض معدل الفقر وحدَّته بشكلٍ كبيرٍ كلما زاد حجم المزرعة، فانخفض من ٣٥% للمزارعين الصغار إلى ٧% للمزارعين الكبار؛ ما يعني أن الوصول للأراضي الزراعية يظل مُحدِّدًا مُهمًّا لرفاهية الأسر الريفية.

وارتبط الانتشار الواضح للفقر في صفوف المُعدَمين بعديدٍ من السمات الاقتصادية الاجتماعية للمناطق الريفية، فقد تفاقمت المشكلات الناتجة عن محدودية الأراضي الزراعية في مصر بسبب التوزيع غير العادل للحيازات والتفتيت المُفرط للأراضي في الطرف الأدنى من سُلَّم التوزيع، فبلغ نصيب الفرد من المساحة المزروعة ٣,١ قيراط فقط عام ١٩٨١م، وانخفض إلى ٢,٧ قيراط عام ١٩٩٤م[1]، ويذكر البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (١٩٩٦) أنه في عام ١٩٩٠م، كان ما يقرب من ٧٠% (٢,٧ مليون) من مالكي الأراضي، يمتلكون حيازات تقلُّ عن فدان واحد، مُمثلين معًا ١٨% فقط من إجمالي الأراضي المزروعة.

وقد تواجدت أشكال متنوعة من تنظيمات الوصول للأراضي، كعقود الإيجار الرسمية وغير الرسمية، والشراكات النقدية وشراكات اقتسام المحاصيل.

وعمومًا، أسهمت محدودية المساحة الزراعية وصِغَر الحيازات كثيرًا عن مُتطلَّبات الزراعة الحديثة، بشكلٍ كبيرٍ في انتشار الفقر الريفي في مصر، فيما

---

(1) يساوي الفدان الواحد ٢٤ قيراطًا، أو ٤٢٠١ م٢، أو ١,٠٣٨ أكرًا.

كان ٠,٢٥% (قُرابَة تسعة آلاف فقط) من مالكي الأراضي على الجهة المقابلة، يمتلكون ١٥% من إجمالي المساحة المزروعة.

- **الوصول للمرافق المُجتمعيَّة:** لم يجد دات وزملاؤه (١٩٩٩) فروقًا معنوية إحصائيًا بين الفقراء وغير الفقراء في الوصول للخدمات المجتمعية، لكنهم وجدوا أن الفقراء مقيدون بشدة في وصولهم لمرافق مثل المدارس والمستشفيات والأسواق.

كيف أدرك الفقراء الفقر؟

تمَكَّن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (١٩٩٦) باستخدام منهج تقييم الفقر القائم على المشاركة الجزئية، من تقييم كيفية إدراك الناس (فقراء وغير فقراء) للفقر، مع التركيز على كيف تعيش الأسر الفقيرة وتتعامل مع الفقر، وظهر تقارُب كبير بين وجهات نظر الفقراء وغير الفقراء حول معنى الفقر، حيث ربطت كلتا المجموعتين الفقر في المقام الأول بعدم كفاية الدخل؛ بما يؤدي لانخفاض مستوى المعيشة من جهة، والاقتراض والتسوُّل المتكرر من جهة أخرى، كما عرَّف كثير من الأسر الفقيرة عدم كفاية الدخل بعدم استقرار مصادره، وكان الدافع للتأكيد على العنصر الأخير أنواع التوظيف المؤقتة المرتبطة عادةً بالفقراء، مثل العمل الموسمي والتوظيف في الأنشطة غير الرسمية.

وبصفة عامة، عرَّف الفقراء أنفسهم كفقراء عندما واجهوا معيارًا ماديًا للرفاهية، فمثلًا، عندما سُئل الفقراء مباشرةً عما إذا كانوا يرون أنفسهم "فقراءَ"، أجاب قُرابَة ٢٤% فقط من المُستبينين بوصف أنفسهم بالفقراء (١٦% في الحضر و٣١% في الريف)، بينما عندما تم تبنِّي مدخل غير مباشر لتحديد حالة فقرهم من حيث ترتيب الثروة، أجاب مزيد من المستبينين بأنهم فقراء، فكانت الاستجابة العامة ٣٦%، الحضرية ٢٣% والريفية ٤٨% .

وتجلَّت هيمنة الفقر الريفي بوضوح، سواءً كإدراك أم كحرمان، فمن حيث تَغيُّرات إدراك الفقراء للفقر، أكد ٢٣% منهم فقط حدوث تحسنات في ظروف معيشتهم بين عامَيْ ١٩٩١ و١٩٩٦م، بنسبة أعلى في الريف (٢٤%) وأقل في الحضر (٢٠%)، وضمن هذه الـ ٢٣%، عَزَتِ الأغلبية التحسُّن لعوامل مثل تحسن الظروف الاقتصادية العامة وفرص العمل، بينما عزت أغلبية غير

الفقراء تحسن مستويات المعيشة لعوامل خاصة بالأسر، مثل انخفاض مُعدَّلات الإعالة؛ بسبب دخول بعض أفراد الأسرة لسوق العمل أو الزواج أو الهجرة.

ومع ذلك، ظلَّ ٧٦٪ من الفقراء يؤكدون تدهور أوضاعهم المعيشية خلال الفترة نفسها، فأفادت الأسر الحضرية بتأثرها سلبًا ببرامج التكيُّف الهيكلي أكثر من الأسر الريفية، وعزا الفقراء وغير الفقراء تدهور مستويات معيشتهم لأسباب كالتضخم والبطالة والركود الاقتصادي، فيما أرجع قُرابَة ٢٥٪ من الفقراء وغير الفقراء ذلك التدهور لأسباب خاصة بالأسرة كالتقاعد أو الشيخوخة أو المرض أو زيادة حجم الأسرة.

خلاصة القول، تشير النتائج لاختلافٍ قطاعيٍّ واضح في مستويات وسمات الفقر على طول خطوط التقسيم إلى ريفي وحضري، أكثر مما تُظهره على طول خطوط التقسيم الإقليمي، كما تشير النتائج إلى أن الفقر في صعيد مصر أسوأ بكثير منه في شمالها، وبرز التعليم باعتباره العامل الأكثر أهميةً في التمييز ضد الفقراء وفي انتقال الفقر عبر الأجيال، كذلك كان للعوامل الديموغرافية أهميتها في الخروج من الفقر؛ وخاصة معدلات الإعالة.

ويرتبط الفقر في الريف بقوة بضعف الوصول و/ أو ملكية الأصول الإنتاجية، خاصَّةً الأراضي الزراعية وخدمات البنية التحتية الزراعية الكافية مثل الري، ورغم النقص الملحوظ في مستويات القدرات البشرية بين الفقراء، أظهرت التفسيرات الذاتية كيف يدرك الفقراء وضعهم بنقص الدخل، لا نقص القدرات.

وقد ظلت سمات الفقر على حالها إلى حَدٍّ ما على مدار ربع القرن الأخير تقريبًا؛ ما يؤيد الأدلة العامة على الطبيعة المزمنة للفقر في مصر.

مُحدِّدات ومصادر الفقر

بينما تُعد ملامح الفقر مفيدة لأغراض السياسات مثل التدخلات الاستهدافية، فمن المُحبَّذ معرفة أثر السياسات التدخلية على معدلات الفقر وديناميَّاته، وقد تجاوز بعض الدراسات بحث الملامح التقليدية للفقر، إلى تقديم تحليل فقر "شرطي" لتدخُّلات السياسات conditional poverty analysis of policy interventions، وعادةً ما تقيِّم هذه الدراسات تأثير السياسات على "علاقة فقر"

معينة، بالنظر لارتباط أوجه الفقر المحتملة الأخرى بملامح الفقر، وتحددها بها.

ويقترح التحليل السابق بقاء العلاقات الأساسية للفقر في مصر بلا تغيير لمدة عقدين على الأقل؛ ما أدى ببعض المعلقين - مثل حداد وأحمد (١٩٩٩، ٢٠٠٣) - للقول بأن الفقر في مصر كان "مُزْمنًا"، وليس "عابرًا"؛ وهو ما له تأثيران مهمان:

الأول: يتعلق بفهمنا لأسباب الفقر، حيث تشير الطبيعة غير المتغيرة تقريبًا لملامح الفقر على مدى عقدين من الزمن، إلى وجود عوامل اقتصادية واجتماعية وديموغرافية جوهرية تعمل على تعزيز اتجاهات الفقر وتفاقمها أحيانًا، وتعزز انتقال الفقر عبر الأجيال، وفي دراسة شملت استقصاءً مقطعيًا عام ١٩٩٩م للأسر التي سبق استقصاء أحوالها عام ١٩٩٧م، وجد حداد وأحمد (١٩٩٩) أن الأُسَر كانت لديها قدرة محدودة جدًّا على الانتقال بين مجموعات الاستهلاك، وأن ما يقرب من نصف الأسر الفقيرة في مقطع البيانات ظلت تحت خط الفقر بين نقطتَي الاستقصاء، وقد حددا التعليم والبطالة باعتبارهما العاملين الحاسمين في إدامة آثار الفقر في مصر،

الثاني: يتعلق بنوع التدخل السياساتي المُستخدم لاستهداف مجموعات الفقر، فكما يقول حداد وأحمد (١٩٩٩)، إذا كان الفقر في مصر مزمنًا بطبيعته الأساسية، فيجب أن تعالج السياسات العامة المُحدِّدات الأساسية للنمو الاقتصادي؛ وبخاصة توفير فرص العمل المناسبة والمجزية، كما يعزز الفقر المزمن استمرار سياسات استهداف الفقر، كسياسة الإعانات الغذائية، فلو كان الفقر عابرًا؛ لأمكن تغيير نوعية الاستهداف (لأشكال أكثر عمقًا واستدامة - المترجم)، بحيث تعمل السياسة المناسبة على تيسير إمكانات الاستهلاك بشكلٍ أفضل للفقراء، من خلال مثلًا برامج القروض الصغيرة أو أدوات التأمين التي يمكن للفقراء الوصول إليها.

- **مُحددات الفقر في مصر**

عادةً ما ينطوي بحث مُحدِّدات الفقر على عمليات محاكاة تصف الآثار الناتجة عن التغيُّر في أحد المُتَغيِّرات الخاصة بالفقر - مشروطًا بعلاقات الفقر الأخرى - على معدلات الفقر المرصودة، وقد اشتملت دراسات على مثل هذه

المحاكاة في مصر، مثل دراستَي الليثي وزملائه (١٩٩٩) ودات وزملائه (١٩٩٩)، وتؤكد نتائجهما أن الفقراء ليسوا مجموعة متجانسة، بل متمايزة وفقًا لعوامل التعليم والتشغيل والإعالة، وحاولت استرشادًا بتوصيفات ملامح الفقر، تقييم احتماليَّة الفقر وفقًا لعدد من السمات الاقتصادية الاجتماعية والأسرية.

فاستخدم الليثي وزملاؤه (١٩٩٩) في سياق نَمْذَجتهم لاحتماليَّة الفقر، مدخلين: أولهما يتضمن مجموعة من السمات الاجتماعية الديموغرافية، وثانيهما مجموعة من السمات الإسكانية[1]، وكان أداء النماذج في التحديد الصحيح للفقراء متواضعًا، إلا أنها قدمت بعض النتائج المثيرة للاهتمام:

فأولًا: يبدو أن للموقع الجغرافي تأثيرًا على الرفاهية؛ خاصَّةً في الحضر، ومع ثبات العوامل الأخرى، تعني الحياة في صعيد مصر انخفاض استهلاك الفرد بقُرابَة ٢٠%،

ثانيًا: ثبت أن لحجم الأسرة أثرًا سلبيًا كبيرًا على مستويات المعيشة في الحضر والريف معًا، فقدَّرت دراسة الليثي وزملائه (١٩٩٩) أن إضافة وحدة واحدة جديدة لمعدل الإعالة قد تزيد من احتماليَّة الفقر بنسبة ٤٤% في الحضر و٥٢% في الريف، وكان الأثر على الدرجة ذاتها من الكبَر في نتائج دراسة دات وزملائه (١٩٩٩)، فزيادة حجم الأسرة بفرد واحد، تُقلِّل متوسط استهلاك الفرد بقُرابَة ٣٠% في الحضر و١٢% في الريف، وكانت نقاط الانقلاب التي تصبح عندها وفورات الحجم الأسرية ذات قيمة هي ١٥ عضوًا في الحضر و١٠ أعضاء في الريف، ما شَكَّل مع ذلك أقل من ٢% من العيِّنات الجغرافية المعنية،

ثالثًا: كان تركيب الأسرة مُهمًّا كذلك، ففي الريف وحده وعند حجم معين للأسرة، أدت زيادة عدد الأطفال الأقل من ١٥ عامًا إلى تقليل متوسط استهلاك الفرد بنسبة ٤% تقريبًا، وفي الريف والحضر معًا، زادت الرفاهية مع تقدُّم عمر رَبِّ الأسرة حتى ٧٤ عامًا في الحضر و٦٢ عامًا في الريف، لكنها كانت

---

[1] تشمل السمات السوسيوديموغرافية: معدل الإعالة، ومستوى التعليم، والمهنة أو النشاط الرئيس، والحالة الوظيفية، وعُمْر رَبِّ الأسرة، أما السمات الإسكانية، فتشمل: مواد بناء المسكن، وعدد الأفراد في الغرفة، والوصول لمياه الشرب وشبكات الصرف الصحي، وملكية بعض السلع المُعمِّرة.

تنخفض بعد هذا العمر في الريف فقط، كما كانت الأُسَر التي ترعاها إناث أكثر عرضةً للفقر، فخفَّضت رعاية الإناث للأسرة متوسط استهلاك الفرد بقُرابَة ٨% في الريف،

رابعًا: التعليم مُحدِّد قوي لمستويات المعيشة في الريف والحضر معًا، وحتى في حدِّه الأدنى، يكون ذا تأثير إيجابي على خفض معدلات الفقر؛ خصوصًا في الحضر، فتُظهر دراسة الليثي وزملائه (١٩٩٩) أنه مع بقاء العوامل الأخرى عند متوسطها الوطني، ترتفع نسبة الفقر في الحضر إلى ٥٩%، لو كان كل السكان أُميِّين، وتنخفض إلى ١٧% لو حصلوا جميعًا على تعليم ثانوي على الأقل، والآثار مشابهة في الريف، لكن بشكل أقل بكثير، وتُظهر المحاكاة في دراسة دات وزملائه (١٩٩٩) أن زيادة عدد سنوات الدراسة للأسرة بعام واحد، تزيد من متوسط استهلاك الفرد بقُرابَة ٦% في الحضر و٣% في الريف، وتكون الآثار أكبر من ذلك لو أكمل أحد الوالدين تعليمه الابتدائي (١٠% و١٣% في الحضر والريف على التوالي)، وتشير الانخفاضات الكبيرة في مؤشرات المقاييس الحسَّاسة للتوزيع في الحضر، في محاكاة دات وزملائه (١٩٩٩)، إلى الآثار التوزيعية المُهمَّة للتحصيل التعليمي، فمع ثبات العوامل الأخرى، تؤدي زيادة المتوسط التعليمي للأسرة بعامين مثلًا، إلى انخفاض القيَم المُتوقعة لمؤشرات انتشار الفقر بنسبة ٢٣% وعمق الفقر بنسبة ٢٨% وشدة الفقر بنسبة ٣١% في الحضر، وبنسب ١٤% و١٨% و٢١% على التوالي في الريف.

خامسًا: للمهنة والوضع الوظيفي أهميتهما كذلك، فمع ثبات العوامل كافةً، لو كان جميع السكان مُتعطِّلين عن العمل؛ لارتفعت نسبة الفقراء إلى قُرابَة ٧٠% من السكان في الحضر و٥٤% في الريف، إذ تلعب البطالة أكبر دور، بأكبر أثر حدِّي، في انتشار الفقر في الحضر، ومما يزيد من احتمالات الفقر كذلك التشغيل في قطاعات التشييد والتصنيع في الحضر والزراعة في الريف، كما تُقلِّل بطالة الإناث من مستويات الرفاهية الاجتماعية بشكلٍ كبير؛ خاصَّةً في الحضر، بينما لبطالة الذكور حجم مؤثر في الريف فقط، وقد أظهرت المحاكاة في دراسة دات وزملائه (١٩٩٩)، أن الانخفاض بوحدة واحدة في عدد الإناث المُتعطِّلات في الأسرة، يخفض الانتشار المتوقع للفقر بقُرابَة ٤% في الحضر و٢% في الريف، مقارنةً بنسب ٣,٥% في الحضر و١,٧% في الريف

للانخفاض في عدد المُتعطِّلين الذكور، كما أنه عند القيمة المتوسط لحيازة الأراضي وللأسر غير المتعلمة، تخفض بطالة الإناث متوسط الاستهلاك الفردي بنسبة ٢٠% في الحضر و١٤% في الريف،

سادسًا: يرتبط الاستهلاك إيجابًا بملكية الأصول الإنتاجية والوصول للأراضي الزراعية، فملكية الأراضي المزروعة تحسِّن مستويات المعيشة في الريف بدرجةٍ كبيرة؛ كذا يزداد الاستهلاك مع زيادة قيمة الثروة الحيوانية التي تمتلكها الأسرة في الحضر والريف على السواء، ورغم ذلك، أظهرت زيادة الوصول إلى رأس المال المادي نتائجَ غامضةً إلى حَدٍّ ما؛ فوجد دات وزملاؤه (١٩٩٩) أن زيادة مساحة الأراضي المملوكة والمزروعة بنسبة ٢٠% في الريف، تخفض معدل انتشار الفقر بنسبة ١,٥% فقط، فيما يكون الأثر على معدلات الفقر أكبر، لو ركَّزنا فقط على الأفراد الذين تقلُّ مِلْكيَّتهم من الأراضي عن متوسط الملكية في النموذج،

سابعًا: لم يثبُت للوصول للخدمات المجتمعية، مثل مسافة السكك الحديدية أو إمدادات الري، أهميةٌ إحصائية في ذاتها، لكن ثبتت أهميتها عند تفاعلها مع المُحدِّدات الأخرى، ففي المناطق الريفية، توجد آثار إيجابية لقصَر المسافة من السكة الحديدية والإمداد الأفضل للري عند تفاعلهما مع متوسط سنوات الدراسة، وفي عمليات المحاكاة التي قصَّرت المسافة من أقرب خط سكة حديد (لأقل من أربعة كيلومترات)؛ كان الأثر على الحدِّ من الفقر ضئيلًا (٣% فقط)، فيما كان أثر تحسين الري كبيرًا، بما من شأنه خفض انتشار الفقر المُتوقَّع بنسبة ١٢% في ريف مصر الدنيا، و٨% في ريف مصر العليا.

وتشير الأدلة المُستقاة من الدراسات الاستقصائية إلى أهمية التعليم والتوظيف في التمييز بين مجموعات الفقر، مع آثار أكثر وضوحًا في الحضَر عن الريف، ففي الأخير، توجد عوامل أخرى مُهمَّة في زيادة الفقر، كحجم الأسرة ومعدل الإعالة والوصول للأراضي الصالحة للزراعة والوصول لخدمات مجتمعية معينة، وتؤكد نتائج المحاكاة آثار هذه العوامل على قياسات الفقر، وبشكل عام، تُولِّد نتائج محاكاة التعليم أكبر الآثار على قياسات الفقر، مع أثر واضح على القياسات الحسَّاسة للتوزيع (مثل العمق والشدة)، كما تجاوزت آثار التعليم على الفقر حتى آثار التوظيف، وهكذا فعندما تتفاعل الأُميَّة مع

التوظيف في قطاع التشييد (أحد أكثر القطاعات ارتباطًا بالفقر الحضري)، ومع ثبات العوامل الأخرى كافةً عند متوسطاتها الوطنية؛ يزداد انتشار الفقر إلى ٦٢% تقريبًا في الحضر، بينما في المقابل، عندما يتفاعل التوظيف في القطاع نفسه مع التعليم الثانوي (بفرض حصول جميع العاملين في القطاع على تعليم ثانوي على الأقل)؛ ينخفض انتشار الفقر إلى أقل من ٢٠%.

- **الفقر "المُزمن" مقابل الفقر "المُؤقَّت" في مصر**

دفع حداد وأحمد (١٩٩٩، ٢٠٠٣) التحليل خطوةً أبعد، فباستخدام بيانات مقطعية عام ١٩٩٩ لمجموعة من الأسر سبق مسحهم عام ١٩٩٧م، درسا التغير في مستويات المعيشة المرصودة من حيث الأبعاد الاقتصادية الاجتماعية المذكورة أعلاه، وتقييم مساهمتها النسبية في الفقر المزمن والمؤقت والكلي[1]، واعتمد تقييمهما للتَّغيُّرات في مستويات المعيشة على التَّغيُّرات في متوسط استهلاك الفرد بين عامَيْ ١٩٩٧ و١٩٩٩م، فوجدا (٢٠٠٣: ٧١) أنه عبر هذه الفترة، كان ثلثا الفقر الكلي تقريبًا مُزْمنًا (فكان متوسطُ الاستهلاك عبر الفترة أدنى من خط الفقر)، وما يقرب من نصف الفقراء كانوا دائمًا فقراء، كما أظهرت النتائج تدهورًا كبيرًا في مستويات المعيشة بين العامين، فانخفض متوسط استهلاك الفرد بنسبة ٨% عام ١٩٩٩م، مع تحوُّل تنازلي في التوزيع الكلي في ذلك العام مقارنةً بعام ١٩٩٧م، ومن جهة الحفاظ على مستويات الاستهلاك، حقق ريف مصر الدنيا أفضل أداء، فيما حقق ريف مصر العليا أسوأه.

كذلك تشير النتائج إلى أن الفقر في مصر يكاد يكون مُزْمنًا بطبيعته، ويتصف بمحدودية الحركة بين مجموعات الاستهلاك (جدول (٥ - ٩))، فعلى سبيل المثال، بينما كان ٦% من الأسر التي شملها المسح قادرة على الخروج منه عام ١٩٩٩م، وقع ١٤% آخرون منهم في براثنه، فضلًا عن ٢٠% من أسر العينة، ظلُّوا فقراء بشكل مستمر (أي كانت مستويات استهلاكهم باستمرار دون خط الفقر)، وكانت نسبتهم أعلى في الريف (٢٣%) من الحضر (١٤%)،

---

[1] في تعريف حداد وأحمد (١٩٩٩, ٢٠٠٣)، ضمن فترتين مرجعيتين أو نقطتَيْ بيانات، يشير الفقر المزمن إلى الأسر التي كان متوسط إنفاقها (للفرد) أقل من خط الفقر المُحدد في كلتا الفترتين، فيما يشير الفقر المؤقت إلى التي كان متوسط إنفاقها أعلى من خط الفقر المُستخدم في فترة واحدة من فترتَي القياس.

ووفقًا لمقاييس الفقر للفرد، كان ما يقرب من ثلثَي الفقر الكلي في مصر مزمنًا، ويرتفع لنسبة ٧٣% في حضر الصعيد، و٦٩% في ريفه.

حالة الفقر	حضر		ريف		الإجمالي	
	أعداد	نسب	أعداد	نسب	أعداد	نسب
مرَّ الشخص بفقر مزمن - دائم	٢٣	١٤,٢	٤٣	٢٣,١	٦٦	١٨,٩
مرَّ الشخص بفقر مزمن - غير دائم	٩	٥,٦	١٧	٩,١	٢٦	٧,٥
مرَّ الشخص بفقر مؤقت	٢٠	١٢,٣	٢٥	١٣,٤	٤٥	١٢,٩
لم يمرَّ الشخص بفقر أبدًا	١١٠	٦٧,٩	١٠١	٥٤,٣	٢١١	٦٠,٦
الإجمـــالي	١٦٢	١٠٠,٠	١٨٦	١٠٠,٠	٣٤٨	١٠٠,٠

جدول (٥ - ٩): توزيع الأُسَر وفقًا لأنواع الفقر: المزمن والمؤقت والكلي عام ١٩٩٩م (بالأرقام والنسب)

المصدر: حداد وأحمد (١٩٩٩).

ملاحظات:

١- فقير مزمن دائم: أُسَر متوسط استهلاك فردها أقل من خط الفقر في العامين.
٢- فقير مزمن غير دائم: أسر متوسط استهلاك فردها أقل من خط الفقر في العامين، لكن تجاوزه في أحد الأعوام.
٣- فقير مؤقت: أسر متوسط استهلاك فردها أعلى من خط الفقر في العامين، لكن انخفض عنه في أحد الأعوام.

لم يكن فقيرًا: أسر متوسط استهلاك أفرادها أعلى من خط الفقر في العامين.

وضمن شرحهم للتَّغيُّرات في الاستهلاك بين العامين المذكورين، وجد حداد وأحمد (١٩٩٩) أن أثر التعليم، ممثلًا بعدد سنوات الدراسة، كان مُهمًّا في زيادة الاستهلاك الفردي في الريف لا الحضر، فيما كانت بطالة الإناث المُحدِّد الأهم في خفض الاستهلاك في ذلك الحضر، ولم تكن أية علاقة أخرى من علاقات الفقر معنوية إحصائيًا، وخلص المؤلفان إلى أن الانتقال لأعلى بسبب التعليم كان محدودًا في الحضر، ما يتعزز بارتفاع معدلات البطالة بين الخرِّيجين في الحضر، ومع ذلك، برز التعليم كعامل مهم في تجنُّب مخاطر الفقر المزمن والعابر في الحضر، والفقر المزمن فقط في الريف.

ومن بين العوامل الإضافية التي تزيد من خطر الفقر المزمن كِبَر حجم الأسرة وعمر رَبِّ الأسرة في الحضر، وعدد الأطفال دون الخامسة عشرة وإعالة المرأة للأسرة وملكية الأرض في الريف، لكن تشير النتائج بشكل عام إلى أنه من بين جميع الخصائص الاقتصادية والاجتماعية، كان التعليم الأكثر تمييزًا بين مجموعات الفقر، ورغم أنه قد لا يُسهم في زيادة متوسط استهلاك الفرد في الأَجَل القصير (ربما بسبب قيود سوق العمل التي تمنع انعكاس التعليم الأعلى في صورة عوائد عمل أكبر)، فقد كان للتعليم أثرٌ توزيعيٌّ قويٌّ في المدى الطويل؛ ما جعله مهمًّا في تجنُّب مخاطر الفقر المزمن، والمؤقت أحيانًا.

كذلك أثبتت عوامل أخرى مثل بطالة الإناث وجنس رب الأسرة ومعدل الإعالة والوصول للأراضي الزراعية، أهميتها في تحقيق مستوى استهلاك معين، لكن كان أثرها التوزيعي أقل بكثير.

- **النموُّ والآثارُ التوزيعيَّة لتَغيُّرات الفقر**

في تطبيقٍ مشابه، فكَّك الليثي وزملاؤه (١٩٩٩) تَغيُّرات الفقر بين عامَيْ ١٩٩١ و١٩٩٦م، إلى آثار نمو وآثار توزيع، فحللوا التَّغيُّرات في معدلات الفقر من حيث التَّغيُّرات في إعادة توزيع مستويات المعيشة، مُنفصلةً عن النمو والتحسُّن العام فيها، وأظهر التحليل أن الزيادات في مستويات الفقر على المستوى الوطني وفي الحضر ترجع أساسًا لانخفاض متوسط نصيب الفرد من الإنفاق، بينما خففت التحسُّنات في إعادة التوزيع من الآثار العكسية لذلك الانخفاض في الريف، وإن لم تكن هذه التحسنات قوية دائمًا بما يكفي لتعويض الأثر السلبي لانخفاض متوسط الإنفاق الفردي، وحتى في الحالات التي تجاوز فيها أثر إعادة التوزيع أثر النمو (كما في ريف مصر العليا والدنيا)، استمر الفقر في الانتشار، لكن بمعدلات أقل بكثير مما حدث في الحضر، وبالنظر لتوزيع الإنفاق في عام ١٩٩٦م، اقترح الليثي وزملاؤه (١٩٩٩) أن مرونة معدلات الفقر إلى النمو كانت كبيرة جدًّا.

الفقر عام ٢٠٠٠م

اعتمدت أحدث دراسة للفقر على مسح الدخل والإنفاق عام ٢٠٠٠م، والذي أثار أربع نقاط مهمة:

١- انخفض الفقر الكلي في مصر للمرة الأولى منذ عام ١٩٨٢م.

٢- انخفض الفقر رغم ازدياد اللامساواة.

٣- رغم انخفاضه بشكل عام، ارتفع الفقر في حضر الصعيد وريفه (بشكلٍ خاص).

٤- لم تكن البطالة سببًا استثنائيًا للفقر.

وعلى أساس خط الفقر الأدنى، خلصت الدراسة - MOP/ World Bank (2002) - إلى انخفاض الفقر من ١٩,٤% إلى ١٦,٧% من السكان بين عامَيْ ١٩٩٦ و٢٠٠٠م، وهو ما يعني أن ١٠,٧ مليون شخص عام ٢٠٠٠م، لم يكونوا قادرين على الحصول على احتياجاتهم الأساسية، الغذائية وغير الغذائية، مقابل ١١,٥ مليون شخص عام ١٩٩٦م، بانخفاض قدره ٨٠٠ ألف شخص.

وباستخدام خط الفقر الأعلى، يظهر تغيُّر مشابه، حيث انخفض انتشار الفقر من ٥١,٤% عام ١٩٩٦م إلى ٤٢,٦% عام ٢٠٠٠م، ما يمثل أول تغيُّر في اتجاه انتشار الفقر منذ أوائل الثمانينيَّات.

وإن كان لا بُدَّ من توخي الحذر في هذه النقطة، فقد أثارت نتائج مسح الدخل والإنفاق عام ٢٠٠٠م، تعليقين أساسيين:

يتساءل الأول عن تأكيد المسح على خط الفقر الأدنى، مشككًا في أهميته للسياسات المصرية في السياق المصري، ففي بلد متوسط الدخل بشكل متزايد مثل مصر، لا يتوقع المرء أن يجد أعدادًا كبيرة من المُعدَمين كليًا؛ وبالتالي فتركيز المسح على ذلك الخط يحجب المشكلة الأكثر أهمية، وهي العدد الكبير للأشخاص الذين ما زالوا دون خط الفقر الأعلى..

أما الثاني فيتعلَّق بالتناقضات الواضحة في نتائج المسح؛ حيث يشير آدامز وبيج (٢٠٠٣) إلى انخفاض متوسط نصيب الفرد من الإنفاق الحقيقي بنسبة ١٤% في الحضر و٣١% في الريف بين عامَيْ ١٩٨١ و٢٠٠٠م، ما كان يُفترض أن يؤدي إلى زيادة الفقر، بينما توحي بيانات المسح بارتفاع انتشار الفقر في ريف مصر، وانخفاضه في حضر مصر وفي البلد ككل؛ كذا يبرز التناقض بين انخفاض متوسط إنفاق الأسر الحقيقي بنسبة ١٤ و٣١% في الحضر والريف، وارتفاع متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي

بنسبة ٥٤% في البلد ككل؛ ما جعل آدامز يصف هذه النتائج بـ "المُحيِّرة" التي تستلزم مزيدًا من التحليل؛ كذا ظهرت نتيجة أخرى هي تزامن انخفاض الفقر في حضر مصر مع حدوث تدهور كبير في توزيع الدخل (حيث زاد معامل چيني بنسبة ٨,٣%)، وهكذا يجب قراءة نتائج المسح بحذر في ضوء التعليقات السابقة.

ويمكن تلخيص السمات الرئيسة للفقر في مصر، مع دخول البلد القرن الحادي والعشرين، بوجود ٨,٢ مليون فقير في الريف و٢,٥ مليون في الحضر، واعتماد انتشار الفقر بشدة على نمو الاقتصاد؛ وخاصَّةً التركيب القطاعي للنمو، ففي الفترة ١٩٩٦- ٢٠٠٠م، كان النمو الاقتصادي مدفوعًا بشكلٍ كبيرٍ بالطلب المحلي، وتأثيره بشكلٍ أساسٍ على قطاعات التشييد والتصنيع لاستبدال الواردات والخدمات المالية والسياحة، فيما نمت الزراعة بشكل متواضع (أقل من ٣,٥% سنويًا)، وأسهمت فقط بنصف نقطة مئوية تقريبًا في نمو الناتج المحلي الإجمالي.

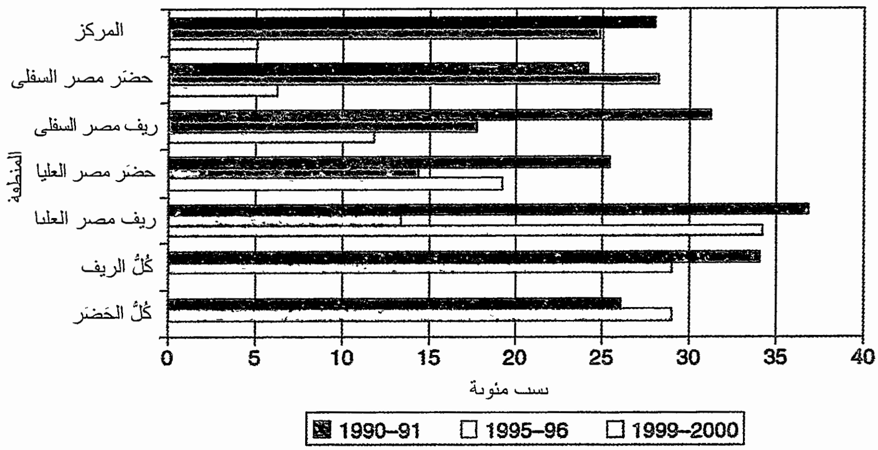
وبحلول أواخر التسعينيَّات كان التوزيع الإقليمي للفقر قد أصبح القضية الأساسية، فبين عامَيْ ١٩٩٦ و٢٠٠٠م، انخفض الفقر بسرعة في أربع محافظات حضرية (القاهرة والإسكندريَّة وبورسعيد والسويس)، وبشكلٍ متوسط في مصر الدنيا، فيما ارتفع فعليًا في صعيد مصر[1] (انظر الشكل (٥ - ٩))، وهو ما كان يتماشى مع النمو الإقليمي في الإنتاجية والدخول، لكن لا تسمح البيانات بإجراء تحليل دقيق لنمو الإنتاجية التفاضلية بين صعيد مصر وبقية البلد، إلا أن المعلومات المتاحة - مثلًا في (INP (1996, 2002 - تشير إلى أن صعيد مصر كان أقل حظًا بالأنشطة التي زادت إنتاجيتها مثل التصنيع، وأنه تخلَّف عن المناطق الحضرية المركزية ومصر الدنيا عمومًا في نمو الإنتاجية في الأنشطة التي كانت شائعة في المنطقتين، مثل الزراعة، فقد نما نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي في المناطق الحضرية المركزية بنسبة ٨,٩% سنويًا، وفي مصر الدنيا بنسبة ٥%، وفي العليا بنسبة ٠,٥% سنويًا.

وقد أظهر الريف بعامةٍ درجةَ فقرٍ أكبر من الحضر، وكان الوضع أسوأ بشكل منتظم بين صعيد مصر وبقية البلد، فوجدت دراسة البنك الدولي MOP (٢٠٠٢: v)، أن ثلثَي من صُنفوا فقراءَ بعدد ١٠,٧ مليون شخص عام

---

[1] لاحظ أن هذه المقارنة قد استخدمت خط الفقر الأدنى.

٢٠٠٠م، كانوا موجودين في صعيد مصر، بعدد ٥,٨ مليون في ريف الصعيد و١,٤ مليون في حَضَرِه، وقد زاد عدد الفقراء ونسبتهم معًا في صعيد مصر بين عامَيْ ١٩٩٦ و٢٠٠٠م.



شكل (٥ ـ ٩): الفقر الإقليمي خلال الفترة ١٩٩١ـ ٢٠٠٠م.

(source: based on El - Leithy et al. (1999) for 1990 - 91 and 1995 - 96; MOP/ WB (2002) for 1999/ 2000).

وظلَّ الفقر في مصر ضحلًا نسبيًّا؛ ما جعل حتى أصغر التَّغيُّرات في الدخول تتسبَّب في تحرُّك عدد كبير من الأشخاص لأعلى خط الفقر ولأدناه، كما يعني أنه مع سياسات استهداف سليمة، يمكن لتحويلات صغيرة نسبيًّا من الدخل أن ترفع عددًا معتبرًا من الفقراء لأعلى خط الفقر، بل قدَّرت دراسة البنك الدولي ووزارة التخطيط (٢٠٠٢: ١٣) أنه لو أمكن تحقيق استهداف صحيح كليًا لتحويلات الحد من الفقر؛ لتطلَّب الأمر ٣٥٠ مليون جنيه فقط سنويًا، أي قُرابَة ١,٠% من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي عام ٢٠٠٠م؛ لإخراج الجميع من هُوَّة الفقر.

كما لاحظت الدراسة ذاتها (٢٠٠٢: ١٧ ـ ١٩) ظهور ثلاثة أنماط إقليمية للمساواة بين عامَيْ ١٩٩٦ و٢٠٠٠م، خلاصتها: (١) لم يكن النموُّ على المستوى الوطني داعمًا للفقراء؛ فزاد معامل چيني من ٠,٣٤٥ إلى ٠,٣٧٨، وكان النمط مشابهًا على مستوى العاصمة، بزيادة لمعامل چيني من ٠,٣٧٤ إلى ٠,٣٩٦، فيما (٢) أدت زيادة متوسط الفرد من الإنفاق مع تحسُّن توزيع

الدخل، إلى خفض معامل چيني في ريف صعيد مصر إلى ٠,٢٤٨، (٣) زاد الفقر في مصر الدنيا، كنتيجةٍ لتضافر الانخفاض في نصيب الفرد من الإنفاق مع تدهور توزيع الدخل.

وقد أظهر مُعامِل چيني لحضَر صعيد مصر عند مستوى ٠,٤٠٦ أعلى درجة لامساواة في البلد (بينما ظل في ريفه حول ٠,٢٧)؛ ومن ثَمَّ نتجت اللامساواة في مصر عام ٢٠٠٠م بشكلٍ أساسٍ عن اللامساواة داخل المناطق، لا بينها، حيث أظهرت الحسابات باستخدام مؤشر ثيل Theil index أن ٨٢,١% من اللامساواة عام ٢٠٠٠م، نتجت عن التباينات داخل المناطق، في حين يفسِّر التباين بين المناطق ١٧,٥% فقط من اللامساواة، وبلغت الأرقام المناظرة لعام ١٩٩٦م، ٨٧,٢% (اللامساواة داخل المناطق) و١٣,٢% (اللامساواة بينها).

وتماشيًا مع نتائج الدراسات السابقة، كانت أهم علاقات الفقر علاقته بالتعليم، فـ "كان من كل عشرة مصريين ثلاثة أميِّين، يرتفعون إلى خمسة من كل عشرة فقراء"، وبالمثل "كان من كل عشرة مصريين أربعة يعيشون في أسرة يعولها أُمِّيّ، يرتفعون إلى ستة من كل عشرة فقراء"، فتوافُر التعليم مَكَّن الأفراد من الوصول إلى فرص العمل، وحتى التحسُّن المتواضع في التحصيل التعليمي كان يقلل أعداد الفقراء بدرجة كبيرة، كما شَكَّل الافتقار للتعليم حلقةً مفرغة، حيث غلب على غير المتعلمين أن يكونوا فقراء، ما يجعلهم بدوره أقل قدرةً على تحمُّل تكاليف التعليم؛ وهو ما يجعل التعليم أكثر أهمية؛ لأن أثره لا يتوقف على الجيل الحالي فقط، بل يمتد إلى نقل الفقر عبر الأجيال.

كما توافقت العلاقات الأخرى للفقر مع النتائج السابقة، فكانت العوامل الديموغرافية مثل حجم الأسرة مهمة، فمثلًا، "كان من كل عشرة أشخاص في مصر ثلاثة لديهم أكثر من ثلاثة أطفال، يرتفعون إلى خمسة من كل عشرة فقراء"، وأثبتت الفجوة الريفية ـ الحضرية أهميتها، فبينما " كان كل ستة من عشرة مصريين يعيشون في الريف، كان كل ثمانية من عشرة فقراء يعيشون فيه"، وترك تباطؤ نمو الإنتاجية والقيمة المضافة في الزراعة أثره على العاملين فيها، فـ "بينما كان أربعة من كل عشرة مصريين يعملون في الزراعة، كان ستة من كل عشرة فقراء يعملون فيها".

مُلحق: قضايا مفاهيميَّة في قياس الفقر

إن تقديرات الفقر حسَّاسة لكثيرٍ من الخيارات المنهجية، مثل مؤشرات الرفاهية ووحدات القياس (الأسرة مقابل الفرد أو الدخل مقابل الإنفاق) وتَغيُّرات خطوط الفقر عبر الزمن، ويتناول هذا الملحق بعض القضايا المفاهيميَّة الرئيسة التي تبرز في سياق قياس الفقر[١].

١- مؤشرات الرفاهية:

عادةً ما تتحدد مقارنات الفقر وفقًا لمعايير مُحددة مسبقًا للرفاهية (رافاليون (١٩٩٢، ١٩٩٤))، والمنهج الأكثر استخدامًا هو تعريف "الفقراء"، بأنهم الأفراد أو المجموعات التي لا يكفي دخلها لتزويدها بالحد الأدنى من الغذاء والملبَس والمأوى وفقًا لمعايير المجتمع المَعنيّ، ومن شأن تفسير أوسع للمفهوم أن يقترب من منهج سين (١٩٨١) بمفهومه عن "الحرمان من القدرات" حيث يتم توسيع تعريف الفقر ليشمل الجوانب غير المادية، مثل عدم كفاية فرص الوصول لخدمات التعليم والصحة، أي العوامل التي تحسِّن قدرات الأفراد وتوسِّع قدرتهم على السيطرة على الموارد، لكن لا يوجد مؤشر واحد مُتفق عليه عالميًا لقياس الرفاهية غير المادية أو الحرمان.

وقد خضعت مقاييس الفقر البشري (حرمان القدرات) لعدة تنقيحات، فقدم تقرير التنمية البشرية التابع للبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة مفهوم فقر القدرات عام ١٩٩٥م، مُعرِّفًا إياه بالحرمان من ثلاث قدرات أساسية، هي: القدرة على التغذية الصحية والسليمة، والقدرة على التكاثر الصحي، والقدرة على التعليم[٢]، وقد أُدمجت في مؤشر واحد، هو مؤشر "فقر القدرة" CPM، وقام التقرير ذاته بتطويره إلى "مؤشر الفقر البشري" HPI عام ١٩٩٧م، الذي جمع أشكال الحرمان في ثلاثة عناصر، هي: البقاء (الحرمان الحيوي)، المعرفة، والمستويات الكافية للمعيشة من المؤن الاقتصادية كافةً[٣].

---

(1) For a more detailed elaboration of these questions see El - Leithy et al. (1999) and Fields (2001).

(٢) يتم التعبير اختزاليًا عن الجوانب الثلاثة للحرمان في المؤشرات التالية على التوالي: نسبة الأطفال دون الخامسة الأقل من الوزن الطبيعي، ونسبة المواليد دون إشراف احترافي، وأُميَّة الإناث (UNDP, 1996).

(٣) يتم التعبير الاختزالي عن الجانب الأول للحرمان بالنسبة المئوية للأفراد الذين لا يُتوقع أن يعيشوا لعمر الأربعين، وعن الثاني بالنسبة المئوية للأميين البالغين، وعن الثالث بمؤشر مُركب من ثلاثة

٢ـ وحدات القياس

تعتمد مقارنات الفقر على خطوط الفقر، حيث تكون وحدة القياس الأسرة أو الفرد، وتُفضل خطوط الفقر المعتمدة على الفرد عن نظيرتها المعتمدة على الأسرة، لما قد تنطوي عليه معايير الدخل أو الإنفاق الأسري من تضليل؛ كونها عند مستوًى مُعيَّن من الاستهلاك الفردي، ترفع الأسر الكبيرة فوق خط الفقر، بينما تهبط بالصغيرة لما دونه (لانجو ورافاليون (١٩٩٦))، دون أن تعكس مع ذلك أثر وفورات الحجم أو التكوين الديموغرافي للأسرة؛ ما قد يجعلها تبالغ في تقدير الفقر؛ ولذلك غالبًا ما تُعدَّل بمعادلة صافي البالغين لتعديل مؤشر الرفاهية الفردية؛ لتعكس الاختلافات في أنماط العمر والجنس للأسر[1] (رافاليون (١٩٩٢)).

وأهم مصدر معلومات لتقييمات الفقر هو الدراسات الاستقصائية لموازنة الأسرة، التي توفر معلومات تفصيلية عن دخل وإنفاق الأسرة، وقد طرح كارديف (١٩٩٧) والليثي وزملاؤه (١٩٩٩) عددًا من الاعتبارات المفاهيمية والإمبريقية التي تبدو في صفِّ خطوط الفقر المعتمدة على الإنفاق، لا خطوط الفقر المعتمدة على الدخل: أولها أن الإنفاق يعكس "الفرص المُحققة" فعليًا بشكل أفضل؛ خاصَّةً في البيئات التي يكون فيها الفقراء مُقيدين ائتمانيًا والمدخرات سلبية، وثانيها أن تيارات دخول الفقراء عادةً ما تكون متقلبة ومتعددة المصادر؛ بما يجعل من الصعب الحصول على معلومات دقيقة عنها، أما ثالثها فهو ميل الفقراء للاستهلاك بوتيرة منتظمة عبر الزمن، رغم تقلُّب تدفقات الدخل؛ ما يجعل الإنفاق أفضل من الدخل كمؤشر لمستويات المعيشة في الأَجَل الأطول، ورغم عجز خطوط الفقر المعتمدة على الإنفاق عن حساب استهلاك السلع العامة، فإنها تمثل إجماليات نقدية مفيدة تعكس التفضيلات الفردية، في ضوء تشكيلة معينة من الأسعار والدخول.

متغيرات، هى نسبة الأشخاص الذين لا يصلون لمياه صالحة للشرب، والوصول للخدمات الصحية، ونسبة الأطفال دون الخامسة الذين يعانون سوءَ التغذية المتوسط والشديد.

(١) تقوم عملية معادلة صافي البالغين Adult equivalence scaling على تحديد قيمة لكل عضو في الأسرة تتراوح ما بين صفر وواحد صحيح بحسب العمر والجنس، والمعتاد هو تعيين قيمة واحد صحيح للذكور البالغين، وأقل من واحد للإناث والأطفال (Ravallion 1992).

٣ـ خطوط الفقر

يمكن لخطوط الفقر أن تكون مطلقة أو نسبية أو ذاتية، فترتكز خطوط الفقر المطلقة على مفهوم "تكلفة الحاجات الأساسية"، وتتمثل الطريقة المعتادة لتحديد خط فقر غذائي مطلق، بحساب التكلفة المُقدَّرة لسلَّة غذائية توفر جرعة محددة من الطاقة، تُعتبر ضرورية أو حدًا أدنى وفقًا لمعايير مجتمع معين، وتعتمد على أنماط استهلاك أقل المجموعات إنفاقًا في المجتمع، ثم يُضاف لخط الفقر الغذائي هذا معادل للاستهلاك غير الغذائي(١)، وهنا يُطرح سؤالان:

الأول: إلى أي مدى تكون الأسر قادرة على توفير الاحتياجات الغذائية، وتختار ألا تنفق على المواد غير الغذائية؟ (بالنسبة إلى أولئك الذين يساوي إجمالي إنفاقهم تكلفة السلة الغذائية بالضبط)،

و**الثاني:** ما مقدار الإنفاق غير الغذائي للأسر التي يساوي إنفاقها الغذائي تكلفة السلة الغذائية بالضبط؟

وينتج عن الإجراء السابق خط فقر أدنى (يُوصف أحيانًا بخط الفقر المُدقِع أو المُطلَق)؛ لأنه يحدد خط الفقر عند مستوى الأسر التي اضطرَّت لاقتطاع جزء من الحد الأدنى لاستهلاكها الغذائي؛ لشراء مواد ضرورية غير غذائية، والآخر هو خط الفقر الأعلى، ويتم حساب الإنفاق غير الغذائي الداخل فيه، بإعادة تخصيص الإنفاق بمعادلة انحدار لحصة الغذاء على لوغاريتم نسبة الإنفاق الكلي إلى خط الفقر الغذائي ومُتَغيِّرات تكوين الأسرة، ويأخذ نموذج (منحنيات إنجلز) عادةً شكل المعادلة:

$$FS_i = \alpha + \beta \log (TS_i / FP) + \varepsilon_i$$

حيث FSi هو حصة الطعام في دخل الأسرة i، و TSi هو الإنفاق الكلي، وFP هو خط الفقر الغذائي، وغالبًا ما يُضاف متغير يمثل حجم الأسرة، ويمثل التقاطع الناتج متوسط حصة الغذاء للأسرة التي تستطيع تحمل إنفاق خط الفقر الغذائي، وحيث يساوي خط الفقر الكلي مجموع خط الفقر الغذائي والإنفاق غير الغذائي عند خط الفقر الغذائي، فمن الممكن الحصول عليه بضرب خط الفقر الغذائي بمُعامِل يساوي $(2 - \alpha)$(٢).

---

(1) See the discussion in World Bank (1995b: Annex 1.1) and Fields (2001: 73 - 86).

(2) World Bank (1995b: 119).

ويُحسب المُكوِّن غير الغذائي المرتبط بالإنفاق غير الغذائي الفعلي للأسر عند مستوى خط الفقر الغذائي، بالمعادلة التالية، إلى جانب معاملات التقاطع والميل المُقدَّرة سابقًا:

$$FS = (\alpha_i + \beta_1) / (1 + \beta_i)$$

ثم يُحسب خط الفقر الكلي بقسمة خط الفقر الغذائي على التقدير النهائي من هذه المعادلة.

أما خطوط الفقر النسبية، فتعترف بالتفاعل المتبادل بين خط الفقر وتوزيع الدخل، وكما يشير فيلدز (٢٠٠١: ٩١- ٣)، يغطِّي هذا المفهوم فكرتين منفصلتين:

في النوع الأول من مقاييس الفقر النسبية، يمثل خط الفقر النسبي مستوى الدخل الذي يميِّز النسبة الأدنى "س" من السكان في سُلَّم توزيع الدخل، كما يستخدم البنك الدولي مثلًا نسبة الـ ٤٠% الأدنى، ويثير أناند (١٩٩٧: ٢٤٤ - ٥) اعتراضين على هذه الطريقة في تعريف الفقراء: (١) هو يستبق الحكم على مدى الفقر (فهو نسبة مئوية تحكُّميَّة من السكان بتعريفه ذاته)، (٢) لا يمكن القضاء على الفقر بهذا المعنى؛ لأنه سيكون هناك دائمًا نسبة دنيا "س" في سلم توزيع الدخل..

أما النوع الثاني لمقاييس الفقر النسبي، فهو الذي يأخذ بالاعتبار اختلافات مستويات ثراء البلدان، بحيث يرتفع خط الفقر المُستخدم؛ كلما كان البلد المَعنيّ أكثر ثراءً، ومن أمثلة هذا النوع خطوط الفقر المعادلة لنصف الدخل المتوسط mean income (كما يحسب الاتحاد الأوروبي)، أو ثلثَي الدخل الوسيط median income (كما يحسب البنك الدولي من وقتٍ لآخر)، وميزة هذه الطريقة، انتفاء الاعتراض الثاني لأناند بعدم إمكانية القضاء على الفقر.

وأخيرًا تُعرِّف خطوط الفقر الذاتية الفقر انطلاقًا من التصورات الفردية لما يمثل الحد الأدنى المقبول اجتماعيًا لمستوى المعيشة في المجتمع، وتميل مقاييس الفقر وفقًا لهذا المنهج لأن تكون دالَّة متزايدة للدخل؛ لأن الأفراد ذوي الدخول الأعلى يضعون قيمًا أعلى للمستويات الدنيا للمعيشة.

٤ ـ مؤشرات الفقر

بالإضافة إلى الرقم القياسي لعدد الفقراء، يزداد استخدام مجموعة مؤشرات فقر "فوستر - جرير - ثوربيك" Foster - Greer - Thorbecke (١٩٨٤) التحليلية، والتي تتضمَّن ثلاثة مؤشرات: مؤشر الرقم القياسي لأعداد الفقراء، ومؤشر فجوة الفقر، ومؤشر شدة الفقر، ويمكن تعريف مؤشر الفقر التحليلي بالمعادلة التالية:

$$P_\alpha = \frac{1}{n}\sum_{i=1}^{q}[(z - y_i)/z]^\alpha$$

حيث P هو مقياس الفقر، و α هو الوزن المرتبط بدالَّة الفجوة المُنمَّطة normalized gap function $[(z - y_i) / z]$ لكل فرد، حيث yi هو دخل الفرد الـ i - th، و z هو خط الفقر، و q هو إجمالي السكان تحت خط الفقر.

ويشير فيلدز (٢٠٠١: ٨٤ ـ ٥) إلى أن هذا المؤشر يزن بالأساس أوزان الفجوة المُنمَّطة لكل فرد بمفرده؛ بحيث يتم وزن دخل الفرد الذي يقلُّ دخله عن خط الفقر بنسبة ١٠% بوزن ١٠%، والذي يقلُّ دخله عن خط الفقر بنسبة ٥٠% بوزن ٥٠%، وهكذا[1]، والأفراد الذين يساوي دخلهم خط الفقر أو أعلى منه؛ تكون الفجوة لهم صفرًا؛ ومن ثَمَّ وزنهم صفر.

والأوزان الأكثر استخدامًا هي صفر، و ١، و ٢، فعندما تساوي قيمة α الصفر، يُختزل المؤشر إلى "نسبة الفقراء" أو "الرقم القياسي للفقراء" P_0، والذي يعطي نسبة الأسر أو الأفراد الذين يقعون تحت خط الفقر، إلا أن هذا المؤشر ليس حسَّاسًا لعمق الفقر أو لتوزيع الفقراء تحت خط الفقر، ما يمكن معرفته بجعل قيمة α مساوية للواحد الصحيح، لنحصل على مؤشر فجوة الفقر P_1، الذي يقيس الفجوة بين مستويات إنفاق الفقراء وخط الفقر، حيث يشير مؤشر فجوة الفقر ـ ضمن فرضية الاستهداف التام ـ إلى قدر الموارد اللازمة لرفع استهلاك الفقراء إلى مستوى خط الفقر.

---

(١) تساوي دالة الفجوة المُنمطة $(p (y_i, z) = (z - y_i) / z)$، إذا كان y_i أصغر من z ، وتساوي الصفر فيما عدا ذلك، ويصفها فيلدز (٢٠٠١: ٧٧) كدالَّة خسارة loss function، تشير إلى الخسارة من امتلاك دخل y_i عندما يكون خط الفقر z، وللحصول على قياس لفجوة الفقر للاقتصاد ككل، يتم جمع الدَّوالّ الفردية على مستوى جميع السكان.

وللحصول على تقديراتٍ لقصورات الاستهلاك، يتم ضرب مُؤشِّر فجوة الفقر في مقلوب الرقم القياسي لعدد الفقراء، فمثلًا، قدَّر البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (١٩٩٦) فجوة الفقر بنسبة ١٢,٨% في الحضر عام ١٩٩٦م، ومؤشر الرقم القياسي للفقراء بنسبة ٤٥% ؛ فيكون متوسط استهلاك الفقراء ٢٨,٤% تحت خط الفقر.

لكن يظل هذا المؤشر مفتقدًا لمعرفة الآثار التوزيعية للتحويلات بين الأفراد الذين يعيشون تحت خط الفقر، فمثلًا، يؤدي التحويل من شخصٍ أكثر فقرًا إلى شخصٍ أقل فقرًا نسبيًّا (ولكنه تحت خط الفقر أيضًا)، إلى بقاء كل من مؤشرَي الرقم القياسي لعدد الفقراء وفجوة الفقر دون تغيير، رغم أن الشخص الأول أصبح أسوأ حالًا بعد التحويل؛ ولهذا تُحسب "القيمة التربيعية لفجوة الفقر" أو مؤشر شدة الفقر P_2 بجعل قيمة α مساوية لـ ٢، وهو ما يقيس اللامساواة في التوزيع تحت خط الفقر؛ ما يعطي وزنًا أكبر للأفراد البعيدين عن خط الفقر؛ وبالتالي كلما ارتفعت قيمة المؤشر؛ دلَّ على زيادة شدة الفقر.

الفصل العاشر

نحو نَموٍّ مُستدام.. قضايا استراتيـچـيَّة ومُؤسَّسيَّة

ما القضايا الرئيسةُ التي يجب على مصر معالجتُها لتحافظ على مستوًى مُتنامٍ من الرخاء في العقدين القادمين وما بعدهما؟ إن المسائل التي تجب معالجتها تشمل ما هو اقتصادي، كما تشمل ما هو مؤسَّسي وسلوكي أوسع، ويقدم هذا الفصل إطارًا للتفكير في هذه الأسئلة.

أولًا: بالنظر إلى التحدِّي المجتمعي الرئيس الذي تواجهه مصر، مثلها مثل معظم المجتمعات، فهو توفير حياة أفضل لمواطنيها، وتتمثل نقطة البداية (لكن البداية فقط) لتحقيق هذا الهدف في توفير دخل مناسب، ما يعني ضرورة إيجاد عددٍ كافٍ من الوظائف المنتجة، وتتحدد ملامح هذه المهمة بحجم سكان البلد ومعدل نموه، وقد زاد عدد سكان مصر على مدى عدة سنوات بأكثر من ٢,٥% سنويًا؛ ما ترك ميراثًا ثقيلًا في شكل عدد كبير من السكان والشباب، وهي التركيبة السكانية التي ستستمر في توليد زيادات سريعة في قوة العمل، رغم انخفاض النمو السكاني إلى قُرابَة ٢% سنويًا بحلول عام ٢٠٠٠م، حيث استمر نمو قوة العمل بمعدل ٢,٧ سنويًا، ما يعني مع بلوغ قوة العمل المصرية قُرابَة ١٩ مليون شخص عام ٢٠٠٠م (قيل أن ١,٣ مليون منهم متعطِّلون عن العمل)، أن تصل إلى قُرابَة ٢٥ مليون شخص سنة ٢٠١٠م.

ومع ذلك، لا تعني "العمالة الكاملة" بالضرورة تشغيل كل فرد في أية لحظة بعينها، حيث حدد اللورد بيفريدچ، صاحب كتاب "التشغيل الكامل في مجتمع حر" (١٩٤٤)، الخطوط الإرشادية لاستراتيچيَّة التشغيل الكامل لحزب العمل البريطاني، قائلًا أن "العمالة الكاملة" لا تتعارض مع وجود بطالة بنسبة ٣%،

بما يسمح بنسبة ١% لكل من البطالة الموسمية والاحتكاكية والعوامل الخارجية، وبالمثل لا تعني العمالة الكاملة في الولايات المتحدة تشغيلًا بنسبة ١٠٠% لقوة العمل، حيث وافق مجلس المستشارين الاقتصاديين للرئيس كينيدي، في تقريره الاقتصادي عام ١٩٦٢م، على اعتبار استقرار البطالة عند نسبة ٤% وضع عمالة كاملة، ما غيَّرته إدارة الرئيس فورد عام ١٩٧٧م؛ ليتضمَّن نسبة بطالة ٤,٩% في حسابات الناتج المحلي الإجمالي للتشغيل الكامل، ثم عدَّلتها إدارة كارتر إلى ٥,١%، ويبدو أن بلدانًا أخرى قد تبنَّت نهجًا مشابهًا، ففي تقرير حديث عن العمالة الكاملة لرئيس وزراء فرنسا، جادل بيساني - فيري (٢٠٠٠: ٥٢ - ٣) بأن نسبة ٥% بطالة لن تختلف كثيرًا عن تقديرات أكثر تدقيقًا وتفصيلًا للعمالة الكاملة، واستخدم نسبته كأساس لتحليله وتوصياته.

فلو اتُّفق على قبول مفهوم العمالة الكاملة في مصر لنسبة بطالة إجبارية لأسباب احتكاكية وهيكلية؛ لتوجَّب أن يصل التوظيف إلى قُرابَة ٢٤ مليون شخص عام ٢٠١٠م، وهو ما يتطلب إيجاد ٦٢٠ ألف وظيفة جديدة كل سنة في المتوسط لتوظيف جيل الوافدين الجُدُد على سوق العمل، وتقليص أعداد المتعطِّلين حاليًا عن العمل بشكل مُطَّرد، لنصل لهدف التشغيل الكامل خلال عشر سنوات[1]، وفي اقتصاد سوق يتولَّد الطلب على العمالة فيه من خلال النمو الاقتصادي، ذكر البنك الدولي أن الاقتصاد المصري قد خلق قُرابَة ٤٣٦ ألف فرصة عمل سنويًا خلال الفترة ١٩٩١- ٢٠٠٠م، ما يعني أنه يتحتَّم عليه لخلق الوظائف الضرورية لتحقيق العمالة الكاملة، توليد طلب أعلى على العمل بتحقيق نموٍّ أسرع بشكلٍ ملحوظ عما حقَّق في التسعينيَّات، فإلى أي مدًى يجب أن يكون أسرع؟

قدَّر محمد (٢٠٠١: ١١) مرونة التشغيل، أو مرونة نمو فرص العمل إلى نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي، بقيمة ٠,٥٣ خلال الفترة ١٩٩٠- ١٩٩٧م،

---

(١) يرى رضوان (٢٠٠٢: ٣) أن زيادة قوة العمل الفعلية تكون في الغالب أكبر من الزيادة المدفوعة ديموغرافيًا؛ لأن القياس الأكثر دقةً وتحفظًا لا بد أن يأخذ بالاعتبار مُخرجَات النظام التعليمي والمتسربين منه ممن ينضمون لسوق العمل كل عام، ما قدَّر رضوان وفقًا له العدد السنوي للوافدين الجدد على سوق العمل بقرابة ٨٩٦ ألف شخص سنويًا خلال الفترة ٢٠٠٠ - ٢٠١٠، ورغم أنه لن يتم تشغيل كل هؤلاء؛ كوننا عرَّفنا التشغيل الكامل بأنه تشغيل ٩٥% من القوة العاملة، فمن الواضح أن توفير التشغيل الكامل حتى بهذا المعنى يمثل تحديًا كبيرًا.

بينما حددتها وزارة التخطيط المصرية مع البنك الدولي (٢٠٠٢: ٤٠) بقيمة ٠,٥ خلال الفترة ١٩٩٥- ١٩٩٩م، وحيث تعني زيادة بمقدار ٦٢٠ ألف وظيفة سنويًا نمو التوظيف بنسبة ٣,٢% تقريبًا، فإن الاقتصاد يجب أن ينمو، وعلى أساس تقديرات أكثر حداثةً لمرونة التشغيل، بقُرابَة ٦,٤% سنويًا بالقيَم الحقيقة، للوصول للعمالة الكاملة (بالمعنى المُحدَّد أعلاه) عام ٢٠١٠م، ولو عدَّلنا أرقام قوة العمل لتعكس مشاركة العمالة المُحبطة والنساء ونقص التشغيل بشكل أكثر كمالًا؛ لاستلزم الأمر نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بمعدل ٧% تقريبًا كل سنة.

في مقابل هذه الضرورة، ما مُعدَّلُ النموِّ المحتمل للاقتصاد المصري في المدى الطويل؟

يمكننا معالجة هذا السؤال بعدة طرائق:

أولًا: يتحقق معدل النمو المحتمل لأي بلد من خلال نمو القوة العاملة كاملة التشغيل مع نمو إنتاجية العمل، وقد كانت القوة العاملة المصرية تنمو بمعدل سنوي ٢,٧% عام ٢٠٠٠م، وبلغ معدل نمو إنتاجية العمل ١,٦% سنويًا في الفترة ١٩٨٨- ١٩٩٨م وفقًا لتقديرات رضوان (٢٠٠٢) ونصَّار والليثي (٢٠٠٣)، أي بلغ معدل النمو المحتمل للاقتصاد المصري ٤,٣% سنويًا (بفرض تشغيل كامل الوافدين الجُدُد على القوة العاملة)،

ثانيًا: تعتمد وجهة نظر أخرى بخصوص إمكانات النمو طويلة الأَجَل، على ما تمَكَّن الاقتصاد من تحقيقه فعلًا عبر فترة طويلة على مدى ثلاثة العقود ونصف العقد (١٩٦٥- ٢٠٠٠م)، فقدَّرت نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بمعدل ٥,٢% سنويًا، ما يُعتبر رقمًا مُبالغًا فيه؛ بسبب مبالغة الحسابات القومية في تقدير وزن الصناعة، القطاع الأسرع نموًا، وتقليلها وزن الزراعة، القطاع الأبطأ نموًا، ويؤدي تصحيح هذا الانحياز لتراوح معدل النمو ما بين ٤,٥ و٤,٧% سنويًا،

ثالثًا: الحساب الثالث يقدِّمه باخوس (١٩٩١: ١٠٠ - ١)، بإدراج مُعامِلات إنتاجية رأس المال والعمل، وفقًا لتقديرات محمد (٢٠٠١)، في دالَّة إنتاج كوب دوجلاس، وزيادة رصيد رأس المال بافتراض زيادة مستمرة في الاستثمار حتى يصل معدل الاستثمار/ الناتج المحلي الإجمالي إلى ٢٨%، واستبدال

"القوة العاملة كاملة التشغيل" (٩٥% من قوة العمل في حالة مصر) باليد العاملة المُستخدمة فعلًا، ليحصل على معدل نمو ٤,٤% سنويًا كتقريب لـ "ناتج التشغيل الكامل"[١].

رابعًا: بحسابات ألبا وزملائه (٢٠٠٤)، الذين استخدموا مُرشِّح هودريك - بريسكوت Hodrick- Prescott filter (أسلوب تسوية يلغي التباين منخفض التكرار في السلسلة الزمنية للحصول على شكل الاتجاه)، لتسوية بيانات مستوى الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي؛ وتقدير الناتج المحتمل وتَغيُّرات إمكاناته خلال الفترة ١٩٦٠- ٢٠٠٣م، أظهرت تقديراتهم وصول معدل نمو الناتج المحتمل إلى ٧% أواسط السبعينيَّات، وانخفاضه باطِّراد بعد ذلك إلى ما يزيد قليلًا على ٤% في التسعينيَّات.

وهكذا تتقارب نتائج الطرائق المختلفة لتتشابه، بحيث نجد، في ضوء الهيكل المؤسَّسي القائم وبأرقام بلا كسور؛ أن معدل النمو المحتمل للاقتصاد المصري قُرابَة ٤ أو ٥% سنويًا، "وحتى مع مخاطرة الإفراط في التبسيط، يمكن القول بأن الشرط الأساس لتستطيع مصر مواجهة التحدي المجتمعي هو رفع معدل نموها الاقتصادي من مستواه المحتمل الحالي البالغ ٤ أو ٥% سنويًا، إلى ما بين ٦,٥ و٧% سنويًا لما لا يقلُّ عن عقدين قادمين"[٢].

فكيف كانت علاقة معدل النمو الفعلي للناتج في الماضي القريب بمعدله المحتمل؟

كان معدل النمو الفعلي للناتج قُرابَة ٤,٦% سنويًا في الفترة ١٩٩٢- ٢٠٠٢م، أي لم يقلَّ عن النمو المحتمل، وإن كان قد بدأ من مستوى أقل من الناتج المحلي الإجمالي، وحيث يمكن للتراكم المُركَّب المستمر لأقل الاختلافات

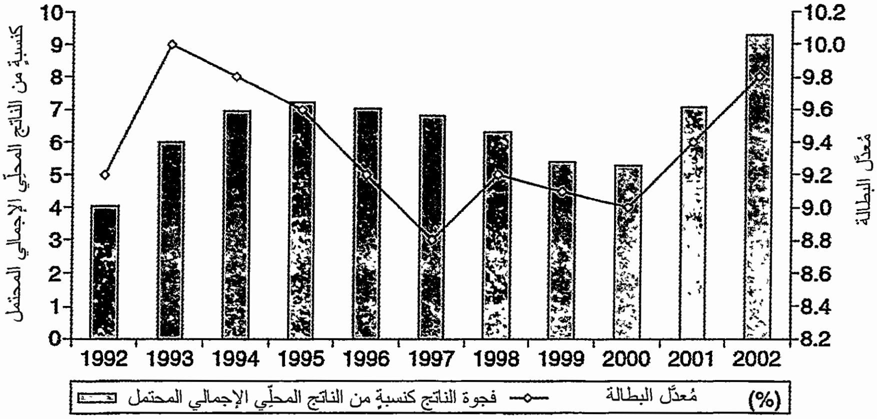
---

[١] تأخذ دالة كوب دوجلاس التقليدية الصيغة ($Y = Ae^{nt} K^{\alpha} L^{1-\alpha}$)، ثم تصبح ($Y^f = Ae^{nt} K^{\alpha} N^{1-\alpha}$)، أي أنه عند التعبير عن ناتج التشغيل الكامل Y^f، تتحول العمالة الفعلية L إلى عمالة التشغيل الكامل N.

[٢] اعتمدت الحسابات التوضيحية في هذا الفصل على الوصول للتشغيل الكامل عام ٢٠١٠م؛ لأنه كان من المُفترض أن تدخل استراتيجية التنمية المناسبة حيز التنفيذ بدءًا من عام ٢٠٠٠م، لكن في الواقع لم تُصبح استراتيجية شاملة حتى نهاية عام ٢٠٠٤م، كما بلغ نمو الناتج المحلي الإجمالي ٣,٥% فقط سنويًا في المتوسط في السنوات المالية ٢٠٠١ - ٢٠٠٣م، وزاد عدد المتعطلين عن العمل؛ ومن ثَمَّ استطالت المدة وتأجَّل موعد الوصول للتشغيل الكامل.

في معدلات النمو، أن يؤدي إلى أثرٍ تراكمي كبير خلال مثل هذه السنوات العشر، فقد تسبَّبت "فجوة الناتج" المستمرة في خسارة تراكمية بحلول نهاية الفترة بلغت ١٤٠ مليار جنيه بأسعار ١٩٩٢م؛ ما يعني خسارة مصر لأكثر من ٧٥% من (متوسط) إنتاج عام واحد خلال الفترة ١٩٩٢- ٢٠٠٢م.

ويتنج عن هذا استنتاجان، أن معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي المحتمل أقل من المطلوب لتحقق مصر أهداف التشغيل، وأن معدل نمو الناتج الفعلي أقل حتى من هذا النمو المحتمل غير الكافي، ويوضح الشكل (١-١٠) ذلك، ما عدا تحرُّك معدل البطالة والناتج المحلي الإجمالي في الاتجاه نفسه لعامَيْ ١٩٩٤/ ١٩٩٥م، و١٩٩٨م؛ ولذلك فالمهمة الأساسية لمصر هي رفع معدل النمو المحتمل والوصول لأعلى نمو محتمل ممكن بطريقة مُستدامة، وسيتم بحث القضايا الحرجة التي سيتحتَّم على مصر معالجتها لإنجاز هذه المهمة في هذا الفصل.



شكل (١ - ١٠): البطالة والفارق بين الناتج الفعلي والمحتمل خلال الفترة ١٩٩٢- ٢٠٠٢م (بالنسب)

(source: MOP; World Bank LDB).

إن الاستثمار هو المحرِّك الرئيس لنمو الناتج المحلي الإجمالي، فرغم أنه ليس العامل الوحيد؛ لأهمية عوامل مثل التدريب الأفضل للعمل والإدارة الأكفأ والتنظيم الأكثر فاعلية، لم يتمَكَّن أي بلد من الحفاظ على النمو عبر عدة عقود، دونما زيادة كبيرة في نسبة الاستثمار/ الناتج المحلي الإجمالي، ويعمل الاستثمار كذلك كمحركٍ أساسٍ للتغيير التكنولوجي؛ لأن التكنولوجيا في الغالب ما تأتي ضمن تجهيزات رأسمالية جديدة، وحيث أنه يضيف للقدرة

الإنتاجية، كما يمثل قناة رئيسة للتقدم في الإنتاجية؛ فلابد أن يُنظر للاستثمار باعتباره العامل الأكثر أهمية لنمو مصر، وللحفاظ على معدل نمو ٧% سنويًا، من المُحتمل أن يحتاج الاقتصاد معدل استثمار يتراوح ما بين ٢٥ و٢٨% من الناتج المحلي الإجمالي (بافتراض معدل استثمار/ ناتج يقترب من ٤ : ١، والذي يقلُّ في الواقع عن نظيره في بلدان "معجزة شرق آسيا")، مقارنةً بمتوسط ١٩% في الفترة ١٩٩٥- ٢٠٠٠م.

وهكذا، فالهَمُّ التنموي الأول لمصر هو مجموعة القضايا المتعلقة بمعدل الاستثمار: كيف يتم رفع المعدل؟ ولماذا لم يستجِبْ للحوافز المُقدمة له في التسعينيَّات؟

ويتطلَّب الاستثمار تمويلًا، ما لدى مصر تشكيلة من اختياراته: المدخرات المحلية والمعونات الأجنبية والاستثمار الأجنبي المباشر والاقتراض من الخارج، ورغم اعتماد المزيج الأمثل منها على عدد من العوامل، يظلُّ ضروريًا أن يكون الجزء الأكبر من التمويل من مصادر محلية، وهكذا فالقضية التنموية المُهمَّة الثانية، هي كيفية رفع معدل المدخرات المحلية من ١٦% الحالية إلى ما بين ٢٢ و٢٥% من الناتج المحلي الإجمالي، وهي نقلة كبيرة، لكن ممكنة، ما قد يدعمه أن نذكر مثلًا كيف سجَّلت اقتصادات شرق آسيا سريعة النمو معدلات ادخار منتظمة تجاوزت ٣٥% من الناتج المحلي الإجمالي لأكثر من ثلاثة عقود.

وأحد الاعتبارات المُهمَّة من منظور السياسات أن مجالات النمو وخلق فرص العمل الفعالة ستكون مُقيدة بشكلٍ أكبر مما كانت عليه في الماضي، فلن يستطيع القطاع الزراعي استيعاب عدد كبير من العمالة الإضافية، ويجب ألا يتحمَّل القطاع العام المزيد من العمالة، كما تشبَّع الطلب على العمالة في الوجهات الرئيسة للعاملين بالخارج إلى حَدٍّ كبير؛ بحيث لم يعُدْ ممكنًا للهجرة أن تقدم حلًا لمشكلة التشغيل في مصر؛ ما يعني محدودية مساحة المناورة أمام صُنَّاع السياسات في مصر، ما يفرض العمل على توفير كل التشغيل الإضافي تقريبًا من خلال القطاع الخاص غير الزراعي في الاقتصاد المحلي، ويطرح هذا القيد بعض المشاكل: فأولًا: كان نمو العمالة في هذا القطاع في غالبه

للذكور بين عامَيْ ١٩٧٦ و٢٠٠٠م، فبلغ نمو عمالة الذكور ثلاثة أضعاف نمو عمالة الإناث، وثانيًا: أن الغالبية العظمى من الوظائف فيه غير محميَّة قانونيًا؛ ما يفرض أخذ هذه الاعتبارات بالحسبان عند تطوير سياسات التوظيف، ونذكر أنه بين عامَيْ ١٩٩٢ و٢٠٠٢م، نما هذا القطاع الفرعي بمعدل نمو حقيقي ٨,٥% سنويًا، بينما نمت العمالة فيه بقُرابَة ٣ - ٤% فقط على الأرجح.

وتمثِّل سياسات تعزيز بيئة الأعمال المجموعة الكبيرة الثالثة من القضايا، ويجب أن يغطي هذا تعزيز المؤسسات الداعمة لعمل القطاع الخاص؛ خصوصًا في البيروقراطية والنظام القضائي التجاري وإدارة الضرائب والقطاع المالي ونظم التعليم وتدريب العمالة، كما يتطلب اهتمامًا خاصًّا بمشكلات المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

وسيتطلب النمو الحقيقي المُستدام بمعدل ٧% سنويًا خلق طلب أكبر مما تستطيع الجهود المحلية خلقه؛ ولذلك سيتعيَّن على مصر بذل المزيد من الجهود للوصول للسوق الدولية؛ ما يفرض تغييرات كبيرة في بعض المؤسسات الرئيسة، مثل حوافز استبدال الواردات مقابل تلك المُحفِّزة للصادرات، كما سيتطلب الأمر رفع تنافسية الاقتصاد؛ خصوصًا في ظل الاتجاهات المُتعاظمة باتجاه العولمة.

كذا يمثِّل الأمن الغذائي همًّا آخر من هموم مصر الكبيرة، بالنظر لحجم ونمو سكان البلد من جهة، والقيود المتزايدة على المياه والأراضي من جهةٍ أخرى، ولا يبدو من المحتمل أن يعني "الأمن الغذائي" مجرد "الاكتفاء الغذائي"، وكالعادة قدم ريتشاردز (١٩٩٣: ٢٤٤) نظرة ثاقبة، بقوله أن الأمن الغذائي لمصر يجب أن يعني بشكل متزايد أمن العملات الأجنبية؛ أي أن تصبح مصر بالضرورة مشاركًا أكثر فاعليةً في الاقتصاد الدولي لمجرد ضمان إمداداتها الغذائية.

القضية التنموية الرئيسة الرابعة هي إعادة توجيه استراتيـجيَّة التنمية باتجاه زيادة الصادرات بسرعة (ما سيزيد أيضًا المُدخَّرات المحلية).

كذا سيكون نمو الناتج المحلي الإجمالي بلا معنى كدليلٍ على رفاهية السكان، ما لم تتم مواجهة قضية الفقر بشكل مباشر، فيجب أن تركِّز

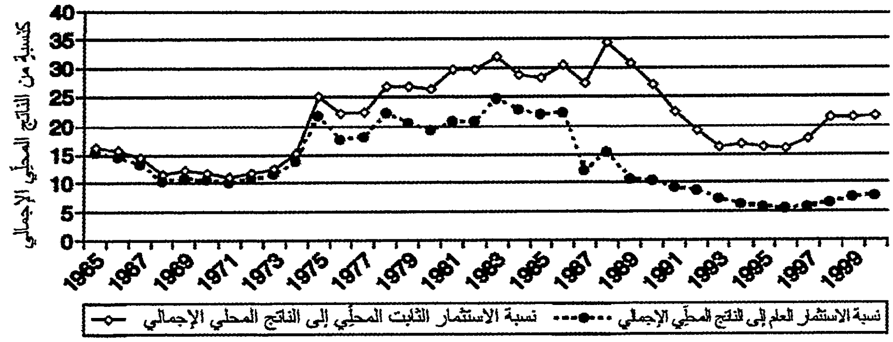
استراتيـچيَّة التنمية المُستدامة طويلة الأَجَل على التباينات في معدلات الفقر على المستويين: الإقليمي والـچندري، ولا يمكن أن يكون النمو مُستدامًا إذا أدى إلى تدهور نوعية الحياة، والتي تُعد ظروف البيئة مكونًا رئيسًا من مُكوِّناتها؛ ولهذا أهمية مطلقة في مصر، حيث ٩٨% من السكان محشورون في ٤% من مساحة الأرض.

وأخيرًا، يجب أن تعالج أية مناقشة للنمو المُستدام في مصر مسألة المياه، فيجب تلبية الطلب المتزايد على مياه النيل من جميع بلدان حوضه، ما يفرض بحث الاستراتيـچيَّات التي يمكن أن تساعد في إشباع مُتطلَّباتها.

الاستثمار

تتمثل الصعوبة الرئيسة أمام رفع معدل النمو إلى المستويات المطلوبة في انخفاض معدل الاستثمار بحِدَّة بعد عام ١٩٨٨م، واستقراره عند مستوى ٢٠% تقريبًا من الناتج المحلي الإجمالي، بينما يجب رفع ذلك المعدل إلى ٢٥- ٢٨% من الناتج، ما لا يُعتبر مُستحيلًا، فقد حقَّق البلد معدلات أعلى فعليًا من هذا المعدل أواخر الثمانينيَّات، فما الذي هبط بمعدل الاستثمار/ الناتج؟

نتج الانخفاض في الاستثمار الكلي عن خفض الاستثمار العام بعد عام ١٩٩٠م، والذي نُفذ كجزء من إجراءات برنامج الاستقرار عام ١٩٩١م، فكان تصوُّر السلطات أنه لو تم خفض الاستثمار العام، مع السماح للقطاع الخاص في الوقت نفسه بدخول المجالات (مثل البنية التحتية) التي خرج منها الاستثمار العام حينئذ؛ فلن يتأثر الاستثمار الكلي، إلا أنه مع انخفاض الاستثمار العام بسبب تخفيضات الموازنة، لم يرتفع الاستثمار الخاص بشكلٍ كافٍ لتعويضه؛ ولذلك انخفض إجمالي الاستثمار بقُرابَة ١٠ نقاط مئوية تقريبًا من الناتج المحلي الإجمالي بين عامَيْ ١٩٩٠ و٢٠٠٠م، وإذا لم تكن مصر راغبةً في العودة لقيادة القطاع العام للتنمية، فسيتعيَّن عليها محاولة معالجة أسباب خمول استجابة القطاع الخاص، وسنناقش لاحقًا الإجراءات الحاسمة الضرورية لتحفيز بيئة الأعمال الخاصة في هذا الفصل.



شكل (٢ - ١٠): إجمالي الاستثمار المحلي العام والثابت خلال الفترة ١٩٦٥- ٢٠٠٠م (كنسب من الناتج)

(source: MOP; World Bank LDB).

الادِّخار

حققت مصر نوعًا من التوازن بين الادِّخار والاستثمار في النصف الثاني من التسعينيَّات، ومع ذلك، فكما نرى في الشكل (٤ - ٤)[1]، تحقَّق هذا التوازن بتقليل الاستثمار، لا بزيادة الادخار، ولتسرِّع مصر معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي، يجب أن ترفع مستوى الاستثمار المُنتج، ولتجعله مُستدامًا، يجب أن ترفع مستوى المدخرات المحلية وتزيد القدرة التنافسية لإنتاجها، فأُسُس المشكلة الاقتصادية لمصر لم تتغير منذ أربعة عقود.

ولتمويل الاستثمار بطريقة مُستدامة، سيتعيَّن على مصر رفع معدل الادخار المحلي من قُرابَة ١٦% من الناتج المحلي الإجمالي عام ٢٠٠٠م، إلى قُرابَة ٢٢ - ٢٥% منه، وتبقى مساحةٌ للادخار الأجنبي ليحقق مدخرات بقُرابَة ٣ - ٤% من الناتج الإجمالي، فكيف تستطيع مصر تحقيق معدلات أعلى من الادخار المحلي؟

إن العوامل الكامنة خلف تحسين أداء الادخار ليست واضحة تمامًا للاقتصاديين، لكن تشير خبرة البلدان سريعة النمو لأربعة مسارات يمكن أن تتبعها مصر، وتشمل: نمو أسرع (بما يزيد الدخول وبالتالي المدخرات)، والخصخصة المُعجَّلة (التي يمكن أن ترفع كفاءة استخدام الأصول)، وإصلاح القطاع المالي (الذي قد يزيد من فوائض صناديق المعاشات التعاقدية باستثمارها بأسعار السوق بدلًا من المشاريع الحكومية، كما يعبئ المزيد من

[1] راجع الفصل الرابع.

الموارد من خلال صناعة تأمين مُوسَّعة)، وتحسين المالية العامة الحكومية؛ وخاصَّةً بخفض النفقات الجارية بإصلاح الخدمة المدنية.

استراتيـچيَّة التنمية

تقيَّد نمو مصر خلال الفترة ١٩٦٥- ٢٠٠٠م بميزان المدفوعات بالأساس، وهو القيد الذي نشأ عن عجز البلد عن تحمُّل عجز خارجي إلى أجل غير مُسمى، مع ضعف ثقة المُقرِضين ورفضهم تقديم مزيد من الأموال، أو عرضها فقط بأسعار فائدة باهظة أو بشروط أخرى مرفوضة، بينما كان على البلد في الوقت نفسه تحويل كميات كبيرة من الموارد إلى الخارج في شكل مدفوعات فوائد وأقساط؛ ومن ثَمَّ مزيد من ضعف قدرتها على استيراد السلع الرأسمالية والوسيطة.

وقد نتج عجز مصر الكبير في ميزان المدفوعات أساسًا عن ضعف الاهتمام بزيادة الصادرات، ويحاول هذا الفصل التأكيد على أهمية اتباع مصر استراتيـچيَّة مدفوعة بالصادرات خلال العقدين القادمين على الأقل.

وإحدى المسائل الرئيسة التي يجب على مصر معالجتها عند وضعها استراتيـچيَّة تنمية، هي تحديد - على الأقل بشكل عام - المصادر التي تستطيع دعم تحقيق نمو أسرع، وقد أظهرت المناقشة في الفصل الرابع أن جزءًا كبيرًا من النمو الذي حققته مصر في ثلاثة العقود ونصف العقد أواخر القرن العشرين، قد نتج عن توظيف مزيد من رأس المال والعمل، أكثر منه بسبب التحسُّن في الإنتاجية، ورغم أنه من الواضح ضرورة زيادة معدل الاستثمار، فمن الواضح كذلك أنه لا بُدَّ أن يصحبها تقدم كبير في الإنتاجية.

ومثَّلت حماية الصناعة المصرية من المنافسة أحد الأسباب المُهمَّة لعدم تحسُّن الإنتاجية في مصر، ما يجعل استراتيـچيَّة متوجهة للخارج ضرورةً لحفز زيادة الإنتاجية ودفع الشركات للارتقاء لمستويات "أفضل الممارسات"، وبالإضافة لإجبار الشركات على المنافسة محليًا ودوليًا، يبدو أن نقاط قوة مصر تكمن في بعض المجالات المعروفة بوضوح، فيمكن أن تمثل بعض المجالات القابلة للتعامل خارجيًا إمكاناتٍ للنمو المُستدام، مثل السياحة والمنتجات الزراعية عالية القيمة (مثل الفواكه والمنتجات البستانية) والغاز الطبيعي والصناعات المستفيدة من شراكة مصر مع الاتحاد الأوروبي وتعمل

كنقاط "تغذية" للصناعات الأوروبيَّة الكبرى، وإن كانت قدرة مصر على تصدير المنتجات الصناعية، سواءً إلى الاتحاد الأوروبي أم غيره، لن تتحسَّن تلقائيًا؛ إذ سيعتمد نجاح التصدير المُستدام على التقدم في القدرة التنافسية، الناتج عن التحسينات في الإنتاجية، التي تعتمد بدورها على الجهود الواعية في مجال التغييرات المُؤسَّسيَّة وغيرها.

إن مصر بحاجة مُلحَّة لتنفيذ استراتيـچيَّة تنمية مدفوعة بالصادرات اعتمادًا على الصناعة التحويلية، وهي الاستراتيـچيَّة التي تحبِّذها المنظمات ثنائية ومتعددة الأطراف للبلدان النامية كافةً تقريبًا، رغم ما يراه بليكر (٢٠٠٠) مثلًا من أنه في ظل مجموعة من شروط الطلب الدولي، فإن سوق صادرات البلدان النامية محدود بقدرة العالم الصناعي على استيعاب هذه الصادرات؛ ومن ثَمَّ فالمحتمل أن تنجح الاستراتيـچيَّة في عدد محدود فقط من البلدان في وقت واحد؛ خاصَّةً وأن العديد من البلدان النامية ينتج فعليًا نفس مجموعة السلع الصناعية؛ فلن تؤدي محاولتها جميعًا زيادة صادراتها الصناعية في نفس الوقت، سوى لزيادة القدرة الصناعية وانخفاض الأسعار، ولو أرادت مصر ملاحقة استراتيـچيَّة تنموية مدفوعة بالصادرات، فلابد أن تبدأ مبكرًا.

ولا يعني تبنِّي مصر هذه الاستراتيـچيَّة تخلِّيَها عن السعي للمدخرات الأجنبية؛ إذ تشير الأرقام السابقة حول الاستثمار والادخار المحليين إلى أن التدفق السنوي من المدخرات الأجنبية بما بين ٣ و٤% من الناتج المحلي الإجمالي، سيموِّل قُرابَة ١٠- ١٥% من الاستثمار المطلوب، وستفرض محاولة التخلُّص الكامل من العجز الخارجي عبئًا غير ضروري على الاقتصاد، ويتضمن ملحق هذا الفصل بعض الحسابات التقريبية التي توفِّر بعض المؤشرات على هذه الآثار، ونناقش في القسم التالي بعض القضايا المُهمَّة المتعلقة بتطوير استراتيـچيَّة ناجحة للتنمية المدفوعة بالصادرات في مصر.

تنمية الصادرات

كانت العلاقة بين نمو الاقتصاد وانفتاحه على التجارة الخارجية في السلع والخدمات والاستثمار والتكنولوچيا، موضوعًا للتحليل والاختبار الإمبريقي المستمر في السنوات الأخيرة، ومن أوسع الدراسات نطاقًا وطموحًا حول

الموضوع، دراسة ساكس ووارنر (١٩٩٥)، التي قاست "انفتاح" الاقتصاد بخمسة معايير: أسعار التعريفات الجمركية، الحواجز غير الجمركية، غلبة السوق السوداء على سعر الصرف الرسمي، احتكار الدولة للصادرات الرئيسة، توجُّه الاقتصاد اشتراكي أم رأسمالي، وكانت النتائج الرئيسة:

- نَمَت الاقتصادات النامية المفتوحة بمعدل ٤,٤٩% سنويًا، بينما نمت الاقتصادات المغلقة بمعدل ٠,٧٤% فقط، خلال الفترة ١٩٧٠- ١٩٨٩م.
- لعبت السياسة التجارية والانفتاح التجاري دورًا مُهمًّا في تمكين الدول النامية من رفع دخولها "لتقترب" من دخول الدول المتقدمة.
- أدى الانفتاح إلى تقليل احتمالات الأزمات الاقتصادية الكلية الحادة (مُعرّفةً بالحاجة لإعادة جَدْولَة الديون الخارجية ووجود متأخرات في المدفوعات الخارجية وزيادة معدل التضخم عن ١٠٠%).

وأكد عديد من الدراسات الأخرى فكرة الأثر القوي للانفتاح التجاري والاستثماري على نمو الناتج المحلي الإجمالي للبلد(١)، ومن هذا المنظور، كان أداء مصر التصديري أقل بكثير من قدرته المحتملة على تنمية اقتصادها.

ونشأ فشل مصر في زيادة الصادرات بسرعة عن فشلها في زيادة قدرتها التنافسية أكثر منه عن قصور في الطلب الخارجي، حيث خلص تحليل دقيق لخير الدِّين (٢٠٠٠: ٨ - ١٠) لمصادر نمو الصادرات المصرية خلال الفترة ١٩٨٠- ١٩٩٥م، إلى أن ظروف الطلب الخارجي قيَّدت نمو الصادرات المصرية خلال الفترة ١٩٨٠- ١٩٨٥م فقط، بينما كانت القيود عليه خلال باقي الفترة الكلية بسبب عوامل العرض المؤثرة على تنافسية المنتجات المُصدَّرة ، كما أظهر تحليل كوامي (٢٠٠٠) لأداء التجارة، فشل مصر في الاستفادة من الاقتصاد العالمي المتنامي؛ لأنها لم تتاجر بما يكفي في المنتجات التي يزداد الطلب العالمي عليها، بل وفقدت حصتها في أسواق صادراتها التقليدية، كما أظهرت الدراسة قيام مصر بتنويع سَلَّة صادراتها، لكن ليس باتجاه المنتجات ذات الطلب الدولي الأسرع نموًا، ووفقًا لحسابات دراسة للبنك الدولي عام ١٩٩٧م، لو كانت صادرات مصر قد نمت بالمعدلات العالمية خلال الفترة ١٩٨٣- ١٩٩٣م؛ لكان من المفترض أن تصل صادراتها إلى ٦,٣ مليار

---

(1) For example, Dollar (1992); Edwards (1993); Baldwin and Seghezza (1996); Harrison (1996); Coe et al. (1997).

دولار، بدلًا من ٣,١ مليار دولار، وترجع هذه "الخسارة" البالغة ٣,٢ مليار عام ١٩٩٣م إلى:

١- الفشل في إعادة توجيه الصادرات نحو الأسواق الأسرع نموًا (ما مثَّل خسارة قدرها ٠,٧ مليار دولار)،

٢- الفشل في تبنِّي توليفة صادرات متوافقة مع السلع ذات الطلب الأسرع نموًا (ما مثل خسارة قدرها ٢,٣ مليار دولار)،

٣- مثَّل الباقي فاقد القدرة التنافسية الدولية (بمقدار ٠,٢ مليار دولار).

فما الذي منع مصر من تصدير المنتجات ذات الطلب الدولي الأعلى واختراق الأسواق الأسرع نموًا؟

تكمن الإجابة في هيكل الحوافز والعوائق المُؤسَّسيَّة التي تزيد من تكلفة ممارسة الأعمال التجارية في مصر، والتي أثَّرت بشكلٍ خاص على الصادرات، وجعلت الإنتاج للسوق المحلية أكثر ربحيةً من الإنتاج للأسواق الدولية، وقد شَكَّلت ثلاثة عناصر هذا الاختلال:

- سعر الصرف الفعلي،
- نظام الجمارك،
- تكاليف الإنتاج والصفقات (بما فيها التأخيرات المُؤسَّسيَّة).

وقد ناقشنا المشكلات المتعلقة بسعر الصرف ونظام الجمارك في الفصل الخامس؛ لهذا سنكتفي هنا بمناقشة أثر السلوك المؤسسي على التكاليف.

تكاليف الإنتاج والصفقات

إن التعريفات والحواجز غير الجمركية ليست سوى جزءٍ من مجموعة الضرائب والتدخلات الحكومية، التي تزيد تكاليف الإنتاج والصادرات وتخلُّ بالتوازن بين الأسعار المحلية والدولية لصالح الإنتاج للسوق المحلية، وتوجد عدة عوامل أخرى تزيد من تكاليف الصفقات، مثل الضريبة العامة على المبيعات والتأخُّرات البيروقراطية في رد الرسوم المدفوعة على المُكوِّن المُستورد في الصادرات وخدمات مناولة الموانئ وأسعار الشحن وتراخيص الاستيراد.

وتمثل الضريبة العامة على المبيعات GST أحد الإجراءات المالية التي تزيد تكلفة الصادرات، والتي تُفرض على السلع المُنتجَة محليًا والمُستوردة (وبعض الخدمات) كذلك، بمعدلات تتراوح ما بين ٥ و٢٥%، مع معدل قياسي ١٠% للبضائع، كما أن لها تأثيرًا تضاعفيًا؛ لأنها تُطبق على القيمة شاملةً رسوم الاستيراد؛ وبالتالي ترفع تكلفة المُدخَلات المُستوردة بالمعدل المُطبقة به الضريبة مضروبًا في القيمة الزائدة بالتعريفات الجمركية للمواد المُستوردة، وقد كان نظام استرداد رسوم الاستيرد متاحًا لبعض السنوات لتزويد المُصدِّرين بمُدخَلات مُستوردة بالأسعار العالمية، إلا أنه كان للنظام وجهَا قصور رئيسان:

الأول: أنه مرهق ومستهلك للوقت، فيذكر معهد ستانفورد للأبحاث (V-9:1995) ثماني خطوات مُستهلكة للوقت، كان على المُصدِّر استكمالها للحصول على الاسترداد،

و**الثاني:** كان الاسترداد ممكنًا فقط للشركات التي تستورد المُكوِّن الوسيط مباشرةً، وتصدِّر المنتج النهائي، فلا يتوافر للسلع الوسيطة المُشتراة في السوق المحلية، وهو ما وفَّر ميزة أقل بكثير من النظام المُطبق في بعض دول شرق آسيا، فيشير ري وزملاؤه (١٩٨٤: ١٢ - ١٣) إلى أن كوريا الجنوبية أعفت المُدخَلات الوسيطة من الرسوم الجمركية، سواءً تم استيرادها مباشرةً أم شراؤها محليًا، كما أتاحت الاسترداد للمُصنِّعين الكوريين الذين صدَّروا منتجاتهم بشكل غير مباشر من خلال شركات كورية أخرى، فقدم حجم الحافز وسرعة تنفيذه مزايا كبيرة.

وكانت هناك قيود أخرى، منها مثلًا مُتطلَّبات المُكوِّن المحلي، أي ألا يسترد المُصدِّر الرسوم إلا إذا وصل المحتوى المحلي إلى نسبة ٢٠% على الأقل من المنتج النهائي، حتى وصف تقرير للبنك الدولي برامج تشجيع الصادرات هذه بأنها أصبحت شكلًا آخر من تكاليف الصفقات، وأضاف أن هذه الإجراءات خففت جزئيًا من رسوم الاستيراد، لكنها ظلت غير مُتاحة للشركات الصغيرة.

كذا تخفض التأخيرات وتكاليف الحركة عبر الموانئ القدرة التنافسية، وتتميز موانئ مصر، المملوكة بالأساس كاحتكارات للدولة، بارتفاع رسوم المناولة وضعف جودة الخدمة والتأخيرات الطويلة، وقد وجد هوكمان (١٩٩٦) أنه بشكل عام، تبلغ رسوم الموانئ البحرية المصرية على الواردات، ثلاثة

أضعاف المنافسين، وتزيد تكاليف الشحن حتى ميناء المشتري/ المستورد بنظام CIF لمصر بأكثر من ١٠%، كما ارتفعت أسعار شحن الحاويات للإسكندريَّة بنسب ١٥- ٢٠% أكثر من الوجهات الأخرى، وكانت تكاليف مناولة الحاويات أعلى منها بالموانئ الأجنبية القريبة بنسب تراوحت ما بين ٦٠ و٨٠%، وبالمثل كانت رسوم المناولة النهائية؛ وكذلك أسهمت أوقات تحويل السفن الطويلة في غرامات التأخير، فلم يكن التأخير ما بين ٧ و٨ أيام لشركات الشحن العابرة في الإسكندريَّة بالشيء الغريب، بينما كان المقابل ما بين ٧ و٨ ساعات في موانئ جنوب شرق آسيا.

خلاصة القول: أن الصادرات الصناعية المصرية على الأرجح أكثر حساسيةً للأسعار مما توحي به القياسات المتاحة (انظر الفصل الخامس)، لكن بالإضافة إلى ذلك، تضرَّر المنتجون أيضًا بعوائق السياسات والمؤسسات التي عرقلت الاستثمار وجعلت الإنتاج للسوق المحلية أكثر جاذبيةً من السوق الدولية، ورغم ضرورة تعديل سعر الصرف لتعويض المُثبِّطات، فإنه لا يكفي بذاته لدعم استراتيجيَّة تنمية مدفوعة بالصادرات، فيجب استخدامه كجزء من حُزْمَة سياسات مالية ونقدية ومُؤسَّسيَّة، وإذا لم تُعالج العوائق التي نناقشها في هذا الفصل؛ فمن المحتمل أن تصبح الميزة السعرية الناتجة عن انخفاض سعر الصرف مجرد ميزة عابرة، وتتدهور سياسة الحفاظ على القدرة التنافسية ببساطة إلى مجرد سياسة خفض متسلسل للعملة.

بيئة الأعمال

لتحقّق مصر معدل استثمار ونمو عاليين وتُديمهما ضمن اقتصاد يقوده القطاع الخاص، فسيتحتَّم عليها إيلاء اهتمام خاص للبيئة التي سيقوم فيها بأعماله، ويتمثَّل جزءٌ كبيرٌ من هذا الاهتمام في تطوير وتعزيز بعض المؤسسات الرئيسة، وتشير كلمة "مؤسسة" في هذا السياق أساسًا إلى القانون أو العرف المعمول به، مثل العقود وحقوق الملكية، وبشكل أكثر عمومية، المؤسسات كما عرَّفها نورث (١٩٩١: ٩٧) باعتبارها "القيود التي نشأت إنسانيًا لتنظيم التفاعلات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتتألّف من قيود غير رسمية (مثل العقوبات الاجتماعية والمحرَّمات والأعراف والتقاليد والسلوكيات المُقررة)، وقواعد رسمية (مثل الدستور والقوانين وحقوق الملكية)".

ويعود إبراز أهمية القضايا المُؤسَّسيَّة وأثرها على تكاليف الصفقات ونمو الاقتصاد إلى برنامج بحث يُشار إليه أحيانًا باسم "الاقتصاد المؤسسي الجديد"، حدَّد ضمنه نورث (١٩٨١: ٢٤- ٢٥) "النظام الفعال" لحقوق الملكية بأنه النظام الذي "يُعظِّم الناتج الاجتماعي" أو يخفض تكاليف الصفقات و"يشجِّع النمو الاقتصادي"؛ فضعف النمو الاقتصادي يرجع إلى "حقوق ملكية غير فعالة".

لكن من المهم ألا تكون هذه الحقوق موجودة فقط على الورق، بل يجب على السلطات إنفاذها في الواقع، ويؤكد نورث (٥٤ : ١٩٩٠) أن "عجز المجتمعات عن تطوير نظام إنفاذ تعاقدات فعَّال منخفض التكلفة هو المصدر الأهم لكل من الركود التاريخي والتخلُّف المعاصر في العالم الثالث"؛ ولذلك يجب فحص أداء المنظمات (مثل البيروقراطية والنظام القضائي) التي تؤدي هذه المهام بدقة.

وهنا نضع تحفظًا ضروريًا، إذ يشير رذرفورد (١٩٩٤: ١٦٠- ١) إلى أن مساهمة الاقتصاد المؤسسي الجديد لا تخلو من غموض، فكثير من الإشارات إلى "تحسين الكفاءة الاقتصادي" في كتاباتهم تعزوها إلى الخفض في تكاليف الإنتاج والصفقات، لكن تظل علاقتها بالرفاهية غير واضحة؛ ومن ثَمَّ فالتَّغيُّرات المُؤسَّسيَّة "الفعالة" التي تخفض تكاليف الصفقات أو تعزِّز الإنتاجية والنمو الاقتصادي، قد تفعل ذلك فقط بالتأثير على توزيع الدخل والرفاهية، أو على حساب القيم غير المادية المهمة.

ومع ذلك، تلفت الأدبيات حول العلاقة بين المؤسسات والنمو الاقتصادي النظر لنقطة مُهمَّة، وهي أنه إذا أرادت مصر الحفاظ على معدلٍ عالٍ من النمو الاقتصادي خلال - لنقُل - العشرين عامًا القادمة، فسيكون عليها أن تفكِّر ليس فقط في المسائل الاقتصادية الواضحة - مثل العجز المالي وسعر الفائدة وسعر الصرف -، بل أن تهتم أيضًا بالمسائل الكامنة في القواعد الاجتماعية - مثل حقوق الملكية - وإنفاذها والأثر على تكاليف الصفقات وعمل المنظمات التي تنفذ هذه الحقوق وتفرضها.

إن التحديد الواضح والفعّال وغير المكلِّف لمجموعة الحقوق الحاكمة للملكية يمثل أمرًا أساسيًا لأي اقتصاد سوق، إلا أن إرساء حقوق ملكية في مصر يمكن أن يكون معقدًا ومكلفًا، كما يستغرق وقتًا طويلًا للغاية، فيصف لنا دي سوتو

(٢٠٠٠: ٢٠-١) كيف يتطلب الحصول على ترخيص بناء على أرض زراعية بور ما بين ستة أعوام وأكثر من أحد عشر عامًا من المصارعة مع الإجراءات البيروقراطية، ومحاولة الحصول على أرض صحراوية وتسجيلها ليس أفضل حالًا، فقد يتطلب الأمر ٧٧ إجراءً بيروقراطيًا على الأقل في ٣١ جهة عامة وخاصة، ويستغرق ما بين خمسة وأربعة عشر عامًا، حتى إن هذا الكمَّ من الوقت والجهد والتكاليف الضروري لإنهاء هذه الإجراءات، قد أدى إلى إنشاء قُرابَة ٤,٧ مليون مسكن غير قانوني، بل ولو حاول المقيم بهذه المساكن تقنين وضعه بشراء الحقوق المتعلقة بمسكنه؛ فقد يواجه مخاطر الهدم والغرامات الباهظة والسجن لمُدَد تصل إلى عشرة أعوام؛ ما يوفر حافزًا لتجنُّب التسجيل بما يجرُّه من كشف السلطات له.

ويسجِّل لنا حلمي (٢٠٠٤) مسحًا لسوق العقارات، قام به المركز المصري للدراسات الاقتصادية، قدَّر أن الأصول العقارية لنسبة ٩٢% من المُلاك المصريين غير مُسجلة وغير مُعنونة، ما يعني أيضًا عدم قدرة مالك العقار على استخدام المُدخرات المتضمنة فيه كضمان لقرض أو كحصة مقابل استثمار أو لتداول الأصل نفسه خارج دائرة ضيقة جدًّا، وهو ما يمكن تسميته بـ "رأسمال ميت" (حيث لا يمكن استخدامه لتوليد أصول جديدة)، قد يبلغ حجمًا هائلًا، قدَّره دي سوتو (٢٠٠٠: ٣٤) في العقارات المصرية بما يصل إلى ٢٤٠ مليار دولار، ما يعادل ثلاثين مرة القيمة الإجمالية لجميع الأسهم في بورصة القاهرة في ذلك الوقت، ويرجع عدم القدرة على الوصول لهذا الرأسمال لأغراض إنتاجية، ببساطة لعدم القدرة على القيام بصفقات قابلة للإنفاذ قانونًا بشأن حقوق الملكية المتعلقة به.

ويختلف تأثير عمل الهيكل المؤسسي على المؤسسات الاقتصادية بشكلٍ كبيرٍ بحسب حجمها، حيث ينقسم القطاع الخاص المصري لمجموعتين مختلفتين تمامًا من الشركات[1]..

فمن جهة، توجد الشركات الكبيرة والمتوسطة المملوكة عائليًا بشكلٍ كبيرٍ والتي تتمتع بدرجة كبيرة من الحماية الجمركية وغير الجمركية، وإمكانية الوصول لكل الائتمان الخاص المُؤسَّسي، وتستخدم التقنيات الحديثة نسبيًّا، وتقوم بمعظم الاستثمار الخاص في البلد وإنتاج معظم صادراتها الخاصة ودفع

---

[1] The following discussion draws on World Bank (1994).

الرواتب الأعلى، ولا تمثل من الناحية العددية سوى قُرابَة ١٠% من المؤسسات الخاصة غير الزراعية، ومع ذلك فهي المستفيد الرئيس من الدعم الحكومي، ويتم تطوير معظم السياسات لأجلها وتوجيه معظم الحوافز إليها، وهي أكثر المشاركين في السوق نشاطًا في التفاعل مع الحكومة والتحاور معها، وتتطلع الحكومية إليها لدفع التنمية بقيادة القطاع الخاص.

ومن جهة أخرى، توجد الشركات الصغيرة ومتناهية الصِّغَر التي توظِّف أقل من عشرة عمال، وغالبًا ما تعمل بشكل غير رسمي، وقد قدَّرت جمعية رجال الأعمال بالإسكندريَّة (١٩٩٦) عدد مؤسسات القطاع غير الرسمي بقُرابَة ٢,٢٨ مليون مؤسسة عام ١٩٩١م، ورغم أنها مُقيدة بطرائق مالية وغير مالية، فإنها تمثل أكثر من ٩٠% من القطاع الخاص غير الزراعي، وتنتج قُرابَة ٨٠% من القيمة المضافة للقطاع الخاص في البلد (٧٥% باستبعاد الزراعة)، وتوفِّر ثلاثة أرباع التوظيف غير الزراعي تقريبًا، وتجد هذه الشركات أن من الصعب أو غير المرغوب فيه أن تتوسَّع لما يتجاوز أحجامها الحالية؛ ما يرجع بشكلٍ كبيرٍ إلى صعوبات الحصول على التمويل، فقدَّرت مؤسسة ناثان (١٩٩٧) مثلًا أنه في عام ١٩٩٧م، كان كامل إقراض القطاع المصرفي للشركات الصغيرة ومتناهية الصغر ٥ - ٦% فقط من كل الإقراض المصرفي؛ ما اضطرَّها لدخول سوق الائتمان غير الرسمي، حيث يمكن أن تصل أسعار الفائدة إلى ١٠٠%، مقابل ١٢- ١٥% في البنوك؛ كذا فهي لا تستطيع استخدام الأصول غير الرسمية كضمانات أو في معاملات سوق مضمونة قانونًا، ما يدخل ضمن "رأس المال الميت" الذي ذكره دي سوتو آنفًا، وصحيح أنها تستطيع استخدام هذه الأصول غير الرسمية في الأسواق غير الرسمية (ثم إعادة استثمارها في المساحة الرسمية)، إلا أن هذه المعاملات التي تتم خارج الهياكل القانونية، تميل لأن تتضمن مخاطر كبيرة جدًّا؛ وبالتالي تكون صغيرة وعالية التكلفة، وحتى حال وجود حقوق ملكية، وجد كادويل (١٩٩٩: ٤٨) قصورات كبيرة فيما يتعلق بتعريف الملكية التي يتم التعهُّد بها، وفي نظام تسجيلها وإشعارات التعهد، وإنفاذه إذا تم انتهاك العقود.

السؤال الآن: بالنظر للمزايا المفترضة من العمل ضمن القطاع الرسمي، لماذا يختار رواد الأعمال البقاء ضمن القطاع غير الرسمي؟

يكمن الجواب في تكاليف التحوُّل للرسمية، حيث وجد جلال (٢٠٠٤) أن العمل ضمن الإطار التنظيمي الرسمي الحالي يُضعف موقف رائد الأعمال بقُرابَة ١٥ ألف جنيه، تنتج عن التكاليف الإضافية للالتزام بالإجراءات القانونية والتنظيمية في القطاع الرسمي من حيث الدخول والتشغيل والخروج، كما قدَّر أن دمج ملكية فردية قد يتطلب ٩١ خطوة على مدى ٢٣٢ يومًا، من خلال ٤٣ كيانًا، بتكلفة تزيد على ٨٠٠٠ جنيه، ما يزيد على متوسط دخل الفرد في مصر عام ٢٠٠٢م، وبالمثل كانت إجراءات الخروج مرهقة ومكلفة، فقد تستغرق إجراءات الإفلاس ما يصل إلى ٥٣ خطوة على مدى ٦٣٥ يومًا، من خلال ١٤ كيانًا، ما يكلِّف رائد الأعمال قُرابَة ٩٠٠٠ جنيه نقدًا، و١٩٠٠٠ جنيه بتكلفة الفرصة البديلة، وقد يصل إجمالي الخسارة في موارد المجتمع، إذا جمعنا النتائج المماثلة على مستوى جميع المؤسسات في القطاع غير الرسمي، إلى ما يعادل ٦,٥ مليار جنيه، أو ١% من الناتج المحلي الإجمالي كل سنة.

ومع ذلك، لو تم إصلاح بيئة الأعمال بطريقة تبسِّط قواعد وإجراءات الدخول والتشغيل والتَّوسُّع والخروج، فقد تصبح النتائج مختلفة تمامًا، فبإصلاحات محكمة ضمن حُزْمَة متكاملة من الإصلاحات - وقد حذر جلال من أن الإصلاحات الجزئية لم تكن فعالة على الأرجح - ؛ يمكن خفض تكلفة تأسيس وتشغيل الشركات بنسبة ٩٠%، وتكلفة الحصول على صك عقاري بنسبة ٩١%، وإنفاذ التعهدات بنسبة ٧٧%، ووجد جلال أنه في مثل هذه البيئة، يمكن للقيمة الخاصة للشركات التي تنضم للقطاع الرسمي أن تزيد متوسط دخل الفرد في مصر بمرة ونصف المرة عام ٢٠٠٢م، وعلى المستوى الكلي قد يؤدي إضفاء الطابع الرسمي على جميع الشركات العاملة في القطاع غير الرسمي إلى زيادة سنوية بنسبة ١,٣% من الناتج المحلي الإجمالي كل عام.

وهكذا يظل القطاع الخاص المصري غير متوازن هيكليًا، حيث كانت الحوافز وهياكل الحماية موجهة باستمرار تجاه الشركات الكبيرة والمتوسطة، فيما تم تجاهل الشركات الصغيرة ومتناهية الصِّغَر بقوة؛ ومن ثَمَّ ظلت بروابط ضعيفة بباقي القطاع الخاص، واستمر الانشقاق بين النوعين بسبب قلة التعاقد من الباطن بين الشركات الكبيرة والصغيرة، حيث وجد البنك الدولي (١٩٩٤)

أن ٢٥% فقط تقريبًا من الشركات الكبيرة تعاقدت من الباطن مع شركات أصغر، عكس الوضع في دول شرق آسيا.

كذا يعكس الوضع القانوني للشركات الانقسام بين الكبير والصغير، فقد وجد فوزي (١٩٩٩: ١٥) أن قُرابَة ٥% فقط من الشركات الخاصة في القطاع الخاص غير الزراعي كان شركات مساهمة، فيما كان الباقي ملكيات فردية (٤٧%) أو شراكات (٤٨%)، وسيتطلَّب أي تطوير سليم للقطاع الخاص (بالإضافة إلى خفض تكاليف الانضمام للقطاع الرسمي)، إجراءات لتوسيع حجم قطاع الشركات الصغيرة ومتناهية الصغر، وزيادة روابطه مع الشركات الكبرى، وتزويده بفرص أكبر للوصول للتكنولوچيا ومعلومات السوق، وفي الوقت ذاته إعادة توجيه أنشطة الشركات العائلية بشكل متزايد إلى سوق التصدير.

ومن الطبيعي بعد فترة طويلة من السياسات الاشتراكية، وعلى الأقل العداء الخفي من الحكومة تجاه الشركات الخاصة، أن تتطلَّب إعادة بناء ثقة القطاع الخاص وتشجيعه على الاستثمار بعض الوقت، كما تتطلب بشكل عام التحرُّك على جبهتين:

الأولى: جهود خاصة لبناء قطاع خاص، بتحسين النظام القانوني وجعل المعاملات بين الحكومة وقطاع الأعمال أكثر شفافيةً، وتقديم مزيد من التدريب المناسب للعمالة، وتحسين إمكانات الوصول للتمويل، وتسهيل امتلاك التكنولوچيا وهكذا،

الثانية: إقناع القطاع الخاص بأن الملعب أصبح عادلًا ولن يُعامل القطاع العام معاملة تفضيلية، فمن وجهة نظر القطاع الخاص، ستكون للقطاع العام القدرة على انتزاع تنازلات مستمرة من الحكومة؛ ومن ثَمَّ فأي سياسة معاملة عادلة ذات مصداقية تتطلَّب تقليص حجم القطاع العام.

وتؤكد النتائج التجريبية أن القطاع الخاص يرى العمليات والإجراءات التنظيمية مسائلَ مُهمَّةً تؤثر على فاعلية أعماله، رغم تغيُّر التصورات السائدة للعوائق المختلفة خلال العقد الماضي، فأظهرت الردود بالاستقصاء الذي أُجري عام ١٩٩١م، اعتبار القطاع الخاص عدم اليقين بشأن السياسات الحكومية أكبر القيود تأثيرًا على نمو القطاع، تليه خطورةً الضرائب وإدارة الضرائب،

والوصول للتمويل وتكلفته وتوافر المُدخَلات المادية[1]، أما المثير للدهشة فهو أن تنظيمات العمل رغم أهميتها، احتلت مرتبةً أدنى بكثير.

وتختلف أهمية وخطورة العوائق التنظيمية بحسب القطاع وحجم المؤسسة، فمثلًا وجدت شركات الهندسة والنسيج الضرائب وإدارتها أكثر القيود قوة، والتي كانت أقل أهميةً عند قطاع الأغذية، وفيما كانت صعوبة الوصول للتمويل شديدة الأهمية لدى الصناعات الهندسية، كانت لوائح العمل وتوافر المُدخَلات أكثر أهمية لدى قطاع النسيج، وتقريبًا كانت جميع القيود (باستثناء تنظيمات العمل) أثقل على الشركات الصغيرة، وأهمها كان عبء الضرائب وإدارتها.

وقد أكَّد عديد من الدراسات اللاحقة، مثل دراسة البنك الدولي (١٩٩٤: ١٩-٢٠ and Annex C)، كثيرًا من النتائج السابقة، خاصَّةً ما يتعلق بمستوى الضرائب وتعقيد إدارتها والوصول للتمويل وتكلفته والإجراءات البيروقراطية وارتفاع كلفة المُدخَلات، كما كانت قابلية التنبؤ بالسياسات الحكومية مهمة، لكن بشكل أقل مما كان في الاستقصاء السابق، كما شعرت الشركات الأصغر، مثلما في السابق، بمعظم القيود بشكلٍ أكبر من الشركات الكبيرة، وقد أظهرت دراسة جلال (١٩٩٥: ١٢- ١٥) نمطًا مشابهًا، الذي وجد كذلك أن شدة القيود المُؤسَّسيَّة تختلف بحسب حجم الشركات، والقاعدة العامة أنه كلما كانت الشركة أصغر؛ كان القيد أكثر صرامةً، ما كان واضحًا بشكلٍ خاصٍّ فيما يتعلق بإدارة الضرائب والمُدخَلات الوسيطة.

وفي استقصاء أحدث لفوزي (١٩٩٩: ٢٢- ٣) عام ١٩٩٨م، وجد أن مشاكل الإدارة الضريبية وتسوية المنازعات والعمالة غير المدربة بشكلٍ كافٍ ظلت عائقًا رئيسًا أمام الأداء الفعال للمشروعات الخاصة، فيما تراجع على قائمة الاهتمامات بعض العوائق، مثل الوصول للتمويل وتكلفته وعدم اليقين بشأن السياسات الحكومية، بشكلٍ كبير، لكن مرَّةً أخرة عانت الشركات الصغيرة القيودَ المُؤسَّسيَّةَ بشكلٍ أكبر عمومًا؛ وخاصة من جهة الضرائب وإدارتها، وقد أكد استقصاء غنيم (٢٠٠٢: ١٠٥- ٣٢) العديد من هذه النتائج؛ وخاصَّةً ما يتعلق بإنفاذ القوانين واللوائح والحاجة لخفض القرارات التقديرية لأدنى مستوًى ممكن (لتجنُّب ضعف الشفافية والمصداقية والاتساق).

---

[1] World Bank (1992, vol. 2: 32 - 3 and Annex A); Galal (1995).

إن كثيرًا من هذه القيود الناتجة عن الهيكل المؤسسي، راسخ بعمق في المجتمع المصري، إلا أنه من الضروري معالجته، ففي الواقع، تتأكد بشكل متزايد حاجة مصر لإجراء "إصلاحات الجيل الثاني"، إذا أرادت المحافظة على النمو السريع في المستقبل، وكما قال الغنيمي (٢٠٠٣: ٩٨)، يجب أن تنتقل بؤرة اهتمام استراتيجيَّة التنمية من "الحصول على الأسعار والنظام النقدي الصحيحين (سعر الفائدة وسعر الصرف)، إلى بناء المؤسسات السليمة"، وتناقش الأقسام التالية المجالات الرئيسة للإصلاح الهادف لبيئة أعمال أكثر كفاءة.

البيروقراطيَّة

كثيرًا ما يتندَّر المصريون بأن "مصر لم تخترع بيروقراطية، بل قضت سبعة آلاف سنة لتتقنها"، بل ونجد أناشيد تسبيح بأفضال الخدمة البيروقراطية ونصائح بالعمل كاتبًا بالحكومة، على أوراق بردي تعود لعصر رمسيس، ويبدو أن دوافع دخول هذه المهنة لم تتغير كثيرًا خلال ٣٢٠٠ سنة، فيذكر بالمر وزملاؤه (١٩٨٨: ٣٨ - ٩) أن أكثر من ٥٠% من المجيبين على استقصاء حول الموضوع، ذكروا ضمان الوظيفة والدخل الثابت والمكانة العالية كأهم عوامل الجذب لها، والتي كانت نفسها بالضبط في ورق البردي المكتوب في عصر الأسرة العشرين[1].

إن لحجم وهيكل البيروقراطية المصرية تأثيرًا جوهريًا على بيئة عمل القطاع الخاص، فهو يبطئ عملية صنع القرارات ويفرض مستويات إنفاق حكومي أعلى؛ وبالتالي استمرار فرض ضرائب ورفع تكلفة الأعمال التجارية، ومن جهة آثارها على الاقتصاد، يظهر أثر البيروقراطية بشكلٍ رئيسٍ في ثلاثة مجالات: التكلفة المباشرة بالموازنة العامة، وتكاليف الصفقات الإضافية، وجودة وكفاءة الخدمة، وبصفة عامة لدينا ست قضايا لنناقشها في هذا الصدد:

أ- حجم البيروقراطية:

نما التوظيف بالقطاع العام والبيروقراطية الحكومية في العصر الحديث بشكلٍ سريع، فقدَّر الأيوبي (١٩٨٠: ٢٤٣, Table 4) أنه كان يعمل قُرابَة ٣٥٠ ألف شخص في بيروقراطية الخدمة المدنية عام ١٩٥٢م، أصبحوا أكثر من

---

(1) See Lichteim (1976, vol. 2: 167 - 71).

خمسة ملايين بحلول عام ٢٠٠٠م، وبالطبع زاد عدد السكان خلال هذه الفترة، لكن البيروقراطية زادت من اثنين من الموظفين لكل مائة مواطن، إلى ما يقرب من ثمانية موظفين لكل مائة، ولا يشمل الرقم الأخير العاملين في المؤسسات العامة..

وقد بدأ التَّوسُّع السريع في التوظيف بالقطاع العام عام ١٩٥٦م، بتأميم الشركات الفرنسية والبريطانية، وازداد بسرعة مع تأميم معظم قطاعات الاقتصاد الرئيسة في الفترة ١٩٦٠- ١٩٦٤م، ثم تورَّمت الطبقة البيروقراطية بقوانين ضمان التوظيف لجميع الخريجين لدى أنواع معينة من المؤسسات، وهي القوانين التي لم تكن بسبب حاجة الدولة، فهي لم تُنفذ من خلال توفير فرص عمل، بل كانت أقرب لشبكة ضمان اجتماعي، وقد استمرت أعداد العاملين في الخدمة العامة في النمو، ليبلغ العاملون في القطاع العام ثلث القوة العاملة عام ٢٠٠٠م.

وبالنظر إلى حجم البيروقراطية ونموِّها، ليس من الغريب أن تكون جهود الإصلاح مستمرة حتى الآن بصورة أو بأخرى، فيذكر لنا الأيوبي (٣٠٢:١٩٨٠- ١٣) تطبيق العديد من الإصلاحات المُهمَّة أعوام ١٨٨١ و١٩١٥ و١٩٢٠ و١٩٢٢ و١٩٣١ و١٩٥١ و١٩٦٤ و١٩٧٠... إلخ، ثم كانت مبادرة ١٩٩٤م الكبيرة ضمن جهود إعادة هيكلة مصر لاقتصادها باتجاه اقتصاد السوق..

ومع ذلك لم تنجح السلطات في كبح نمو العمالة الحكومية، بل ظلت الحكومة في الواقع أكبر مساهم في نمو العمالة خلال الفترة ١٩٩١- ٢٠٠٠م، فنما التوظيف في القطاع الحكومي بنسبة تقرب من ٥% سنويًا، ما يعادل ضعف معدل التوظيف الإجمالي؛ كما أسهم القطاع بأكثر من ٤٠% من صافي فرص العمل الجديدة خلال ذلك العقد، وهو التَّوسُّع الذي يمكن تفسيره بزيادة نسبة الأشخاص الذي حازوا تعليمًا عاليًا وما مارسوه كجماعة من ضغط، حيث يدخل أكثر من ٤٠٠ ألف خرِّيج جديد سوق العمل كل سنة، ربما لا يملك نصفهم المهارات المطلوبة في القطاع الخاص، وهكذا وظَّف القطاع الحكومي ٥٥% من خريجي الجامعات، و٤٧% من خريجي التعليم المتوسط، وبإضافة قطاع المؤسسات العامة، تصبح الأرقام ٧٠ و٦٣% على التوالي.

وقد وجد أسعد (٢٠٠٠: ٢٣) أن أكبر حصة في نمو التوظيف الحكومي (٣٤%) خلال الفترة ١٩٨٨- ١٩٩٨م، كانت من نصيب المعلمين، تلاهم الموظفون المكتبيون، الذين نَمُوا بمعدل ٦% تقريبًا كل سنة في هذه الفترة، ليشَكِّلوا قُرابَة ٢٧% من التَّوسُّع في التوظيف الحكومي، ويلفت أسعد النظر إلى أنه لا يمكن ربط نمو الموظفين المكتبيين بنمو الناتج الحكومي، بنفس سهولة ربط نمو المعلمين به، فيما أرجع استمرار توظيف أولئك المكتبيِّين إلى الضغط لتشغيل الخرِّيجين، رغم تعليق نظام ضمان التوظيف عمليًا، حيث لا زالت الحاجة للسيطرة على توسع البيروقراطية تمثل تحديًا.

ب- هيكل البيروقراطيَّة

تتميز البيروقراطية بتسلسل شديد الهَرَميَّة ومركزيَّة عالية في صنع القرار، فحتى القرارات البسيطة تتم إحالتها للمستويات العليا في الوزارات، وقليلًا ما يتم تفويض المهامّ، فيذكر وينباوم (١٩٨٦:١١٤) أن "وزراء الحكومة يقاومون تفويض السلطة لنوَّابهم الذين يرونهم في علاقة وظيفية أكثر منها علاقة مباشرة، والذين في معظم الأحوال ليسوا حريصين على تحمُّل المسئولية"، ويعني الهيكل المتداخل أغلب الوقت أن من الضروري في كثير من الأحيان الحصول على موافقات وقبولات متعددة؛ ومن ثَمَّ زيادة التأخيرات والتكاليف..

إن تعقيد وعدم مرونة الإجراءات الإدارية وبطء عمل البيروقراطية يتجلَّيان بوضوح في الوقت المُستغرق لإنهاء المهام التجارية الروتينية، وفي دراسة لدجانكوف وزملائه (٢٠٠٠)، فحصت لوائح دخول الأعمال في ٧٥ بلدًا، كانت مصر في قاع القائمة، بمعايير عدد الإجراءات الإدارية والوقت اللازم لإنشاء شركة والتكاليف الناتجة عن كل ذلك، ففي مصر تلتزم الشركة الجديدة بإكمال ١٧ إجراءً للدخول مقارنةً بعشرين إجراءً في بوليفيا (أكبر عدد في العينة)، واثنين فقط في كندا (الأصغر)، كما يستغرق إنشاء شركة ١٣٢ يومًا في مصر، مقارنةً بـ ١٧٢ يومًا في موزمبيق (الحالة الأسوأ)، ويومين في كندا (الحالة الأفضل) مرَّةً أخرى، كما تبلغ تكلفة الإجراءات في المتوسط ٢,٢ مرة متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في مصر، مقارنةً بـ ٢,٦ مرة في بوليفيا (الحالة الأسوأ)، و٠,٠٠٩٦ مرة في الولايات المتحدة الأمريكية (الحالة

الأفضل)، وعمومًا كانت مصر، وفقًا لدراسة وزارة التخطيط المصرية والبنك الدولي (٢٠٠٤)، ضمن أعلى ٢٥% من دول الدراسة من حيث تكلفة التسجيل.

ويمكن أخذ فكرة عن التكاليف التي تفرضها مثل هذه الإجراءات على الاقتصاد، بتقدير منافع خفض عددها، فقدَّر هوكمان وزملاؤه (٢٠٠١) أنه لو خفضت مصر عدد الإجراءات إلى ١٣ إجراءً (كما في تونس)؛ لانخفضت الهوامش الصناعية (الربحية وغير الربحية) بنسبة ١٨%؛ كنتيجة لزيادة كثافة المنافسة المحلية، فيما لو خفضتها إلى ١١ إجراءً (كما في كوريا)؛ لانخفضت هذه الهوامش بنسبة أكبر تصل إلى ٣٨%.

ج- المكافآت والحوافز

ظلَّت أجور موظفي الخدمة المدنية منخفضة وغير مرتبطة بالإنتاجية، وكنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، انخفض إنفاق الموازنة العامة على الأجور والرواتب بعد عام ١٩٨٢م، رغم بقائه عند مستوى ٣٢% من الإنفاق الجاري بالموازنة حتى عام ٢٠٠٠م(1)، وهو التحوُّل الذي رغم إسهامه في خفض عجز الموازنة، لم يخل من الآثار السلبية، فتذكر حندوسة والعرابي (Tables 3 :2004 and 4) أن الشريحة العليا من الأجور لأعلى درجة وظيفية (وكيل أول وزارة) زادت فقط من ٢٠٠٠ إلى ٢٦٠٠ جنيهٍ بين عامَيْ ١٩٦٤ و١٩٩٩م، بزيادة ٣٠% فقط بالقيمة الإسمية في فترة ٣٥ عامًا، حتى إن أجر عام ١٩٩٩م يعادل ٧٣,٥١ جنيهًا فقط بأسعار ١٩٦٤م، وبالمثل انخفض نطاق رواتب الدرجة السادسة (أقل درجة بعد عام ١٩٧٨م) من ٣٣٠ - ٦٠٠ جنيهٍ عام ١٩٦٤م إلى ١١,٨٦- ٢١,٠١ جنيهًا (بأسعار ١٩٦٤م) عام ١٩٩٩م، وحتى مع افتراض تقلُّبات مؤشرات الأسعار المُستخدمة في الحساب ووجود منافع تكميلية حازها الموظفون بما خفف من شدة الضغط حتى عام ١٩٩٩م، يظلُّ تغيير بمثل هذا الحجم نوعًا من الضغط الوحشي، وهو ما يدمر الروح المعنوية ويشجِّع على العمل في وظيفتين مختلفتين أو أكثر، وقد أظهرت دراسة أجراها مركز الأهرام عام ١٩٨٣م، أن تدنِّي الأجور هو أهم مصدر، بفارق كبير عمَّا دونه من

---

(1) لم يتغيَّر هذا كثيرًا عبر خمسين عامًا، فيذكر الأيوبي (١٩٨٠: ٢٤٠) أنه وفقًا لتقديرات سينكر A.P. Sinker، أُنفق ٣٥% تقريبًا من الموازنة العامة على الأجور والرواتب وغيرها من مكافآت الخدمة العامة، مُقابل ٩% فقط في بريطانيا.

أسباب، لعدم الرضا الوظيفي بين موظفي الخدمة المدنية، ورغم المنع القانوني لجمع موظفي الحكومة بين وظيفتهم الحكومية وأية وظيفة ثانية، أفاد بالمر وزملاؤه (١٩٨٨: ٦١) أن ٨٩% من مجيبي استقصائهم اعترفوا بشغل وظيفة ثانية، حيث خصَّص ٨٤% منهم ما بين ٣ و٥ ساعات يوميًا (نصف يوم العمل العادي) للوظيفة الإضافية.

وقد يكون عدم كفاية الرواتب وانخفاض المعنويات لدى البيروقراطية عائقًا كبيرًا أمام تحقيق الأهداف الإنمائية لمصر، فيشير الأيوبي (١٩٨٠: ٥٠٧) إلى أن مسئولي الحكومة لا تنقصهم المعرفة التقنية بعمل الأشياء، بل الحافز الاجتماعي للقيام بها، ويعلِّق وينباوم (١٩٨٦: ١١٥) بأن "نفس موظفي الوزارة الخاملين معظم الأيام، يقدمون أمثلةً على الاجتهاد والهمَّة لكسب نقود إضافية بمجرد انتهاء العمل"، ومن الواضح أن عدم كفاية الأجر يزيد من خطر خضوع البيروقراطي لإغراءات الممارسات غير القانونية، ومع ذلك فزيادة الأجور لمستويات واقعية لأعداد الموظفين الموجودة في الخدمة العامة حاليًا يضرُّ بالموازنة العامة كثيرًا.

د- الإنتاجيَّة

وجد بالمر وزملاؤه (١٩٨٨: ٤٥ - ٧١) أن إنتاجية البيروقراطية المصرية، وفقًا لمجموعة متنوعة من المقاييس، كانت منخفضة للغاية، ما يرجع لتشكيلة واسعة من الأسباب، من الشمع الأحمر (القواعد واللوائح الصارمة الواجب اتِّباعها)، واللامبالاة (الناتجة عن انخفاض الأجور بشكلٍ كبير)، وعدم كفاية التدريب، كأكثر الأسباب أهمية، وأضافوا (١٩٨٨: ٦٢) أن "تعدد أبعاد المشكلة يعني أنه ليس من المُرجَّح أن تتحقق زيادات كبيرة في إنتاجية العاملين بين عشيةٍ وضُحاها".

هـ - النوعيَّة

أظهرت الدراسات أيضًا ارتباطًا قويًا بين كفاءة البيروقراطية والنمو، فأوضح رودريك (١٩٩٧) كيف فسَّرت الاختلافات في نوعية البيروقراطية اختلافات الأداء بين أفضل وأسوأ اقتصادات شرق آسيا بشكل كبير، وعلى الأرجح، تدهورت نوعية البيروقراطية المصرية من خلال عملية انتخاب سلبي، فبرنامج ضمان التوظيف مثَّل سمةً أساسيةً لسوق العمل المصري

ومُحدِّدًا لـه، بضمانه وظيفةً حكوميةً لخريجي مؤسسات التعليم العالي، وإن استمر متوسط الفترة بين التخرُّج والتوظُّف في الحكومة في الازدياد بشكل مُطَّرد، ليتجاوز ستة أعوام بحلول عام ٢٠٠٠م، ليجد الخرِّيجون الأفضل تأهيلًا أعمالًا جيدة خلال هذه الفترة، تاركين القطاع العام للخريجين الأقل كفاءة..

كذا، نجد تفارقًا كبيرًا ومستمرًا بين منتجات نظام التعليم ومُتطلَّبات الخدمة المدنية، بما أثَّر على زيادات أعداد الموظفين من دون داعٍ ونوعيتهم، ويورد لنا وينباوم (١٩٨٣: ٢٤٦) اقتباسًا من تقرير رسمي عن المشكلة، أشار إلى طلب وزارة القوى العاملة من وزارة الزراعة عام ١٩٧٥م، بيانًا بأعداد الخريجين الذين تحتاجهم في العام التالي، وكان الجواب ٢٦١ خريجًا جامعيًا و٤٩٥ من حاملي شهادات الثانوية الزراعية، في مقابل معروض من الخريجين بلغ ٨٠٠٠ خريج من كليات الزراعة والمعاهد العليا، و١١٠٠٠ من حاملي شهادات الثانوية الزراعية، ما وصفه وينباوم (١٩٨٣: ٢٣٤) بـ "انتقال أمراض النظام التعليمي إلى الخدمة المدنية"..

وكي لا يعتقد أحد أن المثال السابق يمثل وضعًا قديمًا، توجد أمثلة حديثة بعد ربع قرن من ذلك المثال، فذكرت جريدة البريد المصري Egyptian Mail في مانشيت لها (December 5, 1998: 2) أن "ثلاثة ملايين موظف يتقاضون رواتبهم مقابل لا شيء"، مُقتبسةً عن وزير الدولة للتنمية الإدارية قوله "يوجد خمسة ملايين موظف عام، والمطلوب فقط مليونا وظيفة، ما يعني وجود ثلاثة ملايين موظف لا يفعلون شيئًا، ناهيك عن كونهم يعطِّلون سير العمل"، وذهب للقول بأنه على الدولة أن تتوقَّف عن عادة تعيين عشرة أشخاص للقيام بعمل شخص واحد، وكمثال آخر، ذكر جلال (٢٠٠٢) أن إعلان الحكومة عام ٢٠١١م عن توافر ١٧٠ ألف فرصة عمل، لقي استجابةً طوفانية تجاوزت الخمسة ملايين طلب عمل..

إن بيروقراطية فعَّالة هي أمر ضروري لتحريك البلد بسرعة باتجاه اقتصاد سوق، وقد طُرح العديد من الاقتراحات للإصلاح، تجمعهم استراتيجيَّة عامة محورها "ترشيد" (والصيَغ الأخرى التلطيفية لكلمة "تقليل" ليست مجهولة) الأعداد الموجودة من الموظفين؛ بحيث تستطيع الموازنة تحمُّل دفع رواتب معقولة لهم، فيما يُقترح بديل آخر هو إنشاء وحدات نخبة عالية الأجور لاتخاذ

وتنفيذ القرارات حاسمة التأثير على التنمية الاقتصادية، ومن أمثلة هذا المقترح (ما ورد في تقرير مولر للرئيس السادات عام ١٩٧٧م)، تكوين وحدة استشارية وتخطيطية في مكتب الرئيس، مع وحدات أصغر في مكاتب رئيس الوزراء والوزراء الآخرين، حيث ستوفِّر وحدات النخبة هذه، بتجاوزها أجهزة الخدمة المدنية التقليدية، مجموعةً عالية الكفاءة من المسئولين سريعي الرد والاستجابة، والذين سيساعدون صناع السياسات الكبار في المسائل الاقتصادية.

ومع ذلك، فكما أشار الدكتور عاطف عبيد، لن تملك وحدات النخبة سوى دور استشاري في الغالب، ولن تكون قادرة على التعامل مع مفاصل العمل الإداري؛ خاصَّةً وأن معظم هذا العمل يتطلب تفاعلًا يوميًا مع الجمهور[1]، وحيث لا بُدَّ بالتالي من إشراك عدد كبير من موظفي الخدمة المدنية؛ فلا مفر من إصلاحات تؤثر على الجزء الأكبر من البيروقراطية المدنية؛ فلا تزال المشكلة الأصلية قائمة، وحيث يعمل جزء كبير من القطاع العام، كأمر واقع، كنظام ضمان اجتماعي، فماذا سيحدث للموظفين ضحايا تقليصه؟ من سيتحمَّل التكاليف السياسية والاجتماعية لإعادة هيكلة البيروقراطية؟

لا شَكَّ أن الحل الأكثر قبولًا سيكون نموًا أسرع للاقتصاد؛ بحيث يتوافر المزيد من فرص العمل في القطاع الخاص، إلا أن أوراق الاعتماد التي أهَّلت عاملًا لوظيفة في القطاع العام، لن تفعل بالضرورة لوظيفة في القطاع الخاص؛ ما يجعل برنامج إعادة تدريب وضمان اجتماعي مُوسع عنصرًا ضروريًا ضمن أي برنامج إصلاح للبيروقراطية.

و- الفساد

الفساد هو القضية التي تبرز مع توسُّع الجهاز البيروقراطي في كثيرٍ من البلدان النامية، وقد أظهرت الدراسات ارتباطًا قويًا بين الفساد والاستثمار، فيذكر ماورو (١٩٩٥) أن تحسُّنًا بمقدار درجة في الانحراف المعياري لمؤشر الفساد، ارتبط بزيادة معدل الاستثمار بنسبة ٢,٩% من الناتج المحلي الإجمالي لعينة كبيرة من الدول، كما وجد تحسُّنًا مماثلًا في مؤشر الفساد ارتباطًا بزيادة قدرها ١,٣% نقطة مئوية في معدل النمو السنوي لمتوسط الناتج المحلي الإجمالي للفرد.

---

(١) كان الدكتور عبيد رئيسًا للوزراء بين عامَيْ ١٩٩٩ و٢٠٠٤م، وقبلها وزيرًا للإصلاح الإداري، التعليق من مقابلة في ١٥ فبراير ٢٠٠١م.

ومن الصعب الحصول على مؤشرات موضوعية للفساد، فحاول عدد من المنظمات بناء مؤشرات ذاتية، باستخدام تعريفات مُتفق عليها بشكلٍ عام، أورد منها ماورو (١٩٩٥) تقديرات مؤسسة الأعمال الدولية في الثمانينيَّات، وباستخدام مقياس من ١ (الأسوأ) إلى ١٠ (الأفضل)، وضعت مصر في المرتبة ٣ للإجراءات الإدارية، و٣,٢٥ للفساد، وقُرابَة ٤ لكفاءة البيروقراطية، أما منظمة الشفافية الدولية (٢٠٠١) فوضعت مصر في المرتبة ٥٤ من بين ٩١ دولة في "مؤشر مُدرَكات الفساد"، بقيمة ٣,٦، حيث سجَّلت فنلندا المرتبة الأولى على المؤشر (الأقل فسادًا) بقيمة ٩,٩، وكان أداء بعض دول المنطقة أفضل من مصر، مثل إسرائيل (السادسة عشرة) والأردن (السابع والثلاثون).

فيما قدَّر تقرير الأمم المتحدة للتنمية البشرية العربية لعام ٢٠٠٢ (جدول ٣٥) أن معدل انتشار الكسب غير المشروع في مصر عام ١٩٩٨م، يوازي المعدل المتوسط في منطقة الشرق الأوسط ككل، ما جعله أسوأ مما هو عليه في الأردن والكويت ولبنان والبحرين وتونس وفلسطين المحتلة وبعض الدول الأخرى، وأخيرًا قدَّر كوفمان وزملاؤه (٢٠٠٢) مؤشرات مثل "الجودة التنظيمية" و"السيطرة على الفساد" عام ٢٠٠١م، ووجدوا تحسُّنًا طفيفًا لمصر بدءًا من عام ١٩٩٨م، مع بقائها أسوأ بكثير من العديد من البلدان الأخرى في الشرق الأوسط.

الجهاز التنظيمي والقضائي

لاحظ آدم سميث منذ قرنين ونصف القرن أن "إقامة إدارة مقبولة للعدالة" مع حفظ السلام والضرائب المنخفضة، تمثل ضرورات "لرفع البلد إلى أعلى درجة من الرخاء"[1]، وقد خضع النظام القانوني المصري لإصلاح تدريجي عبر العقدين الماضيين، فمنذ الانفتاح، عدَّلت الحكومة القوانين تدريجيًا لجعل النظام القانوني أكثر ملاءمةً لاقتصاد السوق، وهي العملية التي تسارعت بعد عام ١٩٩٠م، حيث أُستُحدث ونُقح العديد من القوانين ذات الآثار المحتملة على الاقتصاد، مثل: قانون أسواق رأس المال (١٩٩٢)، قانون البنوك والأوراق المالية (١٩٩٢)، قانون تسوية المنازعات (١٩٩٤) وتعديله (١٩٩٧)، قانون التأمين (١٩٩٥)، قانون الإيجارات (١٩٩٥)، والملكية لغير المصريين (١٩٩٦)، وقانون ضمانات وحوافز الاستثمار (١٩٩٧)، ومع ذلك، فحتى عام

---

(1) Quoted in Messick (1999).

٢٠٠٠م، كان لا يزال الأمر يتطلب إصلاح العديد من القوانين المهمة، مثل القانون التجاري (١٨٨٣) وتعديله (١٩٥٣)، والقانون المدني (١٩٤٨)، وقانون الإجراءات المدنية والتجارية (١٩٦٨).

تتعلَّق معظم الانتقادات المُوجَّهة للنظام القانوني المصري بالتأخيرات والتكاليف، وهي نقاط ضعف مهمة؛ لأن مفهوم اقتصاد السوق بقيادة القطاع الخاص يقوم على فرضية إنفاذ الحقوق والعقود القابلة للتنفيذ بسرعة وكفاءة، وبحسب دراسات للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية وصندوق النقد والبنك الدولي، كانت النزاعات التجارية تستغرق ستة أعوام في هذه الفترة، فيما تستغرق مرحلة النقض (أعلى محكمة مصرية) خمسة أعوام أخرى في العادة، بينما يتطلَّب إنفاذ الحقوق المتعلقة بالأموال غير المنقولة ما بين عامين وخمسة أعوام أخرى، وتصطدم هذه التأخيرات الكبيرة حتى بأبسط المعاملات التجارية، فيذكر دجانكوف وزملاؤه (٢٠٠١)، أنه حتى بفرض وجود مُدَّعٍ ما، التزم بالتنظيمات الضرورية كافةً ومعه الحق بنسبة ١٠٠%، فستتطلَّب مجموعة شيكات غير مضمونة خمسة عشر إجراءً منفصلًا، وتستغرق ٢٠٢ يوم عمل مقابل ٥٤ يومًا في الولايات المتحدة الأمريكية، فيما أفادت دراسة لصندوق النقد والبنك الدولي عام ٢٠٠٢م، أن متوسط الوقت اللازم لجمع الشيكات غير المضمونة في مصر ثلاثة أعوام، مع بلوغ بعض الحالات خمسة أعوام، كما وجد بنتلي وزملاؤه (١٩٩٤, vol. 2: 68 - 9) أن الانتهاء من تصفية رهن قرض عقاري قد يستغرق خمسة أعوام.

ويُضاف إلى ما سبق المشاكل والتكاليف التي تفرضها التأخيرات على الأفراد والشركات، فالتأخيرات وارتفاع كلفة تحصيل الأوراق المالية والضمانات تدفع النظام المصرفي لطلب ضمانات كبيرة؛ ومن ثَمَّ تقييد إمكانات الوصول للائتمان ورفع تكلفة التمويل وخسارة عملاء مُرْبِحين كذلك.

وتنتج هذه التأخيرات في النظام القانوني أساسًا عن نقص الموظفين وعدم ملاءَمة إجراءات التقاضي، وضعف البنية الأساسية للنظام، وقد أدى نقص الموظفين إلى ضغط قضايا كبير ومتزايد على القضاة، فزاد عبء العمل السنوي من القضايا الجديدة والمعلقة بأكثر من ٦٠% بين عامَيْ ١٩٨٧ و١٩٩٥م، ووفقًا للبنك الدولي (١٩٩٥, a:14) تسلَّم قاضي المحكمة الابتدائية

عام ١٩٩٣م، في المتوسط، ٣١٧٣ قضية جديدة، مع ٩٥٢١ قضية قيد الحكم، و٤٤٧٥ قضية توصَّل لقرارات بشأنها، أما قاضي المحكمة العليا، فتسلَّم في المتوسط ٩٧٥ قضية جديدة (بالإضافة للاستئنافات)، مع ١٧١٥ قضية قيد الحكم، و٨٠٦ قضايا حكم فيها، وبشكلٍ عام كان لدى القاضي متوسط جدول يومي بقُرابَة مائتي قضية، ويُقدَّر أن متوسط عبء القضايا في مصر كان قُرابَة ٨٠٠٠ قضية لكل قاضٍ عام ٢٠٠٠م، ومن الجليّ أنه لا يمكن الحكم سوى في عدد قليل من هذا العدد، فيما يتم ترحيل الباقي ليتضخَّم متراكم الأعمال، فبلغ معدل التصفية (القضايا التي تم حلُّها كنسبة مئوية من الواردة) في النظام القضائي المصري أواسط التسعينيَّات ٣٦% مقابل معدل ٨٠ - ١٠٠% في البلدان المتقدمة.

وبقياس الموقف من منظورٍ دولي، وجدت دراسة داكولياس (١٩٩٩: ١١) عن عدد القضايا الواردة لكل قاضٍ في إحدى عشرة دولة، أنه في عام ١٩٩٥/ ١٩٩٦م، تسلَّم القضاة الألمان ١٧٦ قضية فقط في السنة، والفرنسيون ٢٧٧ قضية فقط، والأمريكيون قُرابَة ١٣٠٠ قضية (بما يقرب من متوسط الدراسة البالغ ١٤٠٠ قضية)، كما وجدت دراسة مركز محبوب الحق للتنمية البشرية (١٩٩٩: ٦٦, Table 3.8) أنه حتى قضاة المحاكم الآسيوية كانوا أفضل حالًا من نظرائهم المصريين، ففي عام ١٩٩٦م، بلغ عدد القضايا المُعلقة لكل قاضٍ في نيبال ٣١٤ قضية، وفي باكستان ٤٥٤ قضية، وفي الهند ٢١٣٧ قضية، وفي بنجلاديش أعلى رقم ٥١٤٢ قضية، والذي يظل أقل بمقدار الثلث عن عدد القضايا في مصر.

كذا تتَّسم إجراءات التقاضي في مصر بالبطء وكثرة التكرار، فتسمح مثلًا بالطعن التلقائي على الأحكام (قُرابَة ٨٠% من القضايا يتم استئنافها)، وباستخدام الأدلة القديمة؛ ما يحوِّل الاستئناف عمليًا لمحاكمة ثانية، وهو ما يزيد من العبء على القضاة، ويطيل الوقت حتى الوصول للتسوية النهائية ويضيف للتكاليف القانونية.

والنظام القضائي كذلك ضعيف التمويل لدرجة سيئة، فهو مُموَّل عمومًا وبشكلٍ كبيرٍ من إيرادات الموازنة العامة ويتلقى مبالغ تقلُّ كثيرًا عن المطلوب، فمثلًا، في عام ١٩٩٤م، تم تخصيص ٠,٧% من إجمالي إنفاق الموازنة للنظام

القضائي، وهو ما يقع على أساس متوسط نصيب الفرد من ذلك الإنفاق، قرب قاع عينة من ١٢ دولة نامية ومتقدمة فحصها البنك الدولي (a: 16,١٩٩٥)، وقد انعكس هذا القصور في الموارد في انخفاض أجور القضاة (ما يصعِّب تعيين الكوادر الكفوءة والاحتفاظ بها)، وفي ضعف البنية التحتية القضائية، خاصَّةً تسهيلات إدارة ملفات القضايا، حيث تُعالج الغالبية الساحقة من القضايا في مصر باستخدام مواد مكتوبة يدويًا، فيما تمثِّل كفاءة تسجيل واستعادة وحفظ ملفات القضايا ضرورةً حيوية.

كذا تتسم تكاليف الوصول للنظام القضائي بالارتفاع، فيوجد طيف واسع من الرسوم والأتعاب، يرفع الجمع بينها تكلفة ممارسة الأعمال في مصر، فقدَّر بنتلي وزملاؤه (vol. 2: 67 ,١٩٩٤) متوسط تكاليف المحكمة عند تسوية نزاع تجاري بنسبة ٧,٥% تقريبًا من تكلفة الحكم، ما يُعد مرتفعًا للغاية بالنسبة إلى نظيره في البلدان الصناعية، ويعلِّل جيوجال ومبارك (١٩٩٦: ٥) ارتفاع هذه التكاليف إلى أن إنشاء النظام القانوني التجاري كان لدعم النظام القانوني الجنائي، وبالطبع يعني تطاول وقت حكم القضايا ازدياد أتعاب المحامين بالتبعية.

وبالنظر إلى التأخيرات والنفقات المصاحبة لها، ليس من المُستغرب أن أكثر من ٦٥% من الشركات الخاصة، بعيِّنة دراسة البنك الدولي (١٩٩٤: ١٥)، فضَّل التفاوض على تسوية جزئية أو شطب الديون المتعثرة بالكامل، و٢٥% فقط سعوا للحصول على حكم قضائي بردِّ الديون، و٨٣% لم يرفعوا أبدًا دعوى قضائية على أي شخص، و٤٧% ممن فعلوا لجئُوا للتسوية قبل المحاكمة، وقد عانت الشركات الصغيرة أكثر من غيرها؛ حيث سجَّلت أدنى معدل لجوء للقضاء وأعلى معدل قضايا لم تُحلّ.

إن اعتماد نظام قضائي موافق لمُتطلَّبات اقتصاد سوق، يتضمَّن توظيف قُضاة إضافيين والدفع لهم بشكلٍ كافٍ لتحفيزهم وتدريبهم والاحتفاظ بهم، كما سيتطلّب النظام تمويلًا إضافيًا لتحسين البنية التحتية القضائية، مثل أجهزة كمبيوتر لتخزين واستعادة المعلومات، ومُكيِّفات هواء للمحاكم لتقصير فترة العطلة الصيفية وما إلى ذلك[1].

---

[1] For more details see Shıhata (1996).

وليس في أهمية إصلاح النظام القانوني التجاري أية مبالغة؛ لأن الافتقار للتنفيذ الفعال للعقود يحدُّ من إمكانات المنافسة ويمنع تأسيس الشركات ويزيد مخاطر المشروعات ويقيِّد عمليات نقل التكنولوجيا؛ خاصَّةً من الشركاء الأجانب، كما يعوق تطور النظام المالي برفع تكلفة تحصيل الأوراق المالية والضمانات.

إن وجود نظام قانوني قوي يمثل ضرورةً لاقتصاد السوق؛ خاصَّةً في مجال إنفاذ العقود، فكما قال توماس هوبز عام ١٦٥١م: "لا يضمن من يلتزم أولًا التزام الطرف الآخر؛ لأن روابط الكلمات أضعف كثيرًا من أن تكبح طموحات الرجال ومطامعهم وغضبهم وغيرها من أشكال الاعتداءات، دونما خوف من بعض القوة القسرية"(١).

وبصرف النظر عن تحسين أداء النظام القضائي التجاري، ربما تحتاج مصر لإصلاح القانون بنفسها في مجالين:

الأول: من غير المُرجَّح أن يكون الاقتصاد قادرًا على المنافسة دوليًا، ما لم يحظَ بمنافسة تنشِّطه في الداخل، حيث أن معظم النظام الاقتصادي المصري؛ وخاصَّةً في قطاع الصناعة التحويلية، محميٌّ من المنافسة؛ حيث أبقت التعريفات الجمركية على الواردات والحواجز غير الجمركية المنافسة الدولية بعيدًا عن الحلبة، فيما ضمنت الاحتكارات القانونية وعوائق الدخول والخروج تقليل المنافسة محليًا، فيما سيتطلب النمو المُستدام تغييرات في القانون وتنفيذه باتجاه السماح بقدرٍ أكبر من المنافسة، سواءً بين المؤسسات في القطاع الخاص أم بين القطاعين: العام والخاص عمومًا..

الثاني: ربما يكون الإصلاح القانوني مُهمًّا كذلك فيما يتعلق بخفض القوة العاملة، فقد مُنح العمال المصريون؛ خاصَّةً في القطاع العام، ضمانًا بالعمل مدى الحياة تقريبًا، فلا يمكن فصل العامل إلا لارتكاب "خطأ جسيم"، ويحدد القانون أنواع السلوك المندرجة ضمن هذه الفئة والإجراءات الواجب اتِّباعها قبل الفصل التأديبي، وهي إجراءات طويلة ومعقدة، وتُظهر الاستقصاءات أن كثيرًا من مؤسسات القطاع الخاص تجد طرائق للتهرُّب من هذه اللوائح(٢)، وهو

---

(1) Hobbes (1651), quoted in Messick (1999).

(٢) من الطرائق الشائعة لدى المؤسسات تعيينها العمال كعمال "مؤقتين" أو "موسميين"؛ لتجد أسبابًا لعدم تغطيتهم بعقود عمل، أو إجبارهم على توقيع استقالات غير مُؤرَّخة عند تعيينهم.

ما يلغي حماية العمال عمليًا، ويسيء لسمعة القانون كذلك، كما أن هذه القوانين بضمان الوظيفة وُضعت عندما كان الاقتصاد أكثر انغلاقًا، فيما يجب أن تكون مؤسسات الأعمال المصرية في عالم مُعولم، قادرة على الاستجابة بسرعة لظروف الطلب المتغيرة، بالتعديلات المناسبة لحجم ومزيج مهارات قوتها العاملة، وتشمل مقترحات الإصلاح السماح بالفصل مع إشعار مُسبق، ومكافآت نهاية خدمة، وربما تأمين ضد البطالة؛ لتوفير حماية للعمال مع السماح للشركات بالمرونة التي تحتاجها للنجاح في بيئة متزايدة التنافسية.

النظام الضريبي

أظهرت الاستقصاءات مرارًا وتكرارًا أن القطاع الخاص ينظر للنظام الضريبي كعائق كبير لعمله بكفاءة، ويحدد البنك الدولي (١٩٩٥a, vol. 2:34 - 6,) المشكلة الرئيسة بحصول نظام الضرائب على سلطة مطلقة وحوافز على التحصيل، وهي السلطة التي نشأت عن السماح عمليًا لمفتشي الضرائب بتقييم ربحية الشركة؛ وبالتالي التزامها الضريبي، بغَضِّ النظر عن السجلات، كما تم حفزهم من خلال نظام رواتب أساسية منخفضة، ومكافآت عالية على الأداء، بالإضافة إلى أنه لم تكن هناك آلية للطعن مستقلة عن السلطات الضريبية، حيث تصبح التقييمات الضريبية التي لا تتم تسويتها بشكل غير رسمي، نزاعاتٍ ضريبية، تتعامل معها لجان (أولًا لجان داخلية ثم لجان استئناف خارجية) تتألَّف في الغالب من موظفي ضرائب، وإذا لم يتم التوصل لاتفاق على مستوى اللجان؛ تُعرض المسألة أمام المحاكم، وبموجب القانون، يجب على دافع الضريبة سداد التزامه الذي قرَّرته لجنة الاستئناف الخارجية أولًا، ثم المطالبة بالتعويض لاحقًا، وبشكل عام تدفع التكاليف المالية المرتبطة ببطء عمل النظام القضائي، دافع الضريبة للتسوية في إحدى مراحل عمل اللجان.

وتطبِّق السلطات الضريبية سياسة مراجعة كاملة لجميع دافعي الضرائب، ما يفرض عبئًا ثقيلًا على الإدارة، وغالبًا ما يكون من المستحيل الانتهاء في الموعد المحدد، وقد لا تعرف الشركة التجارية حتى بعد مرور عشرة أعوام على تقديم إقرارها الضريبي، مقدار الضريبة التي يجب عليها دفعها، ورغم وجود حد زمني من خمسة أعوام لمطالبة السلطات الضريبية بالضريبة، فقد اعتبر البنك الدولي (١٩٩٥a, vol. 2: 31,) ضرورة مراجعة كل ورقة، مع

محدودية موارد السلطات، شيئًا "يؤدي للاستخدام المتكرر لمطالبات لا أساس لها قبل انتهاء فترة السنوات الخمس؛ لتجديد فترة التفتيش الضريبي مرَّةً أخرى بخمسة أعوام جديدة"؛ لا غرابة في تفضيل نصف دافعي الضرائب السعي (أو قبول) للتسويات "غير الرسمية"؛ تقليلًا لحجم اللايقين وتجنبًا لتفاقم المفاوضات المُطوَّلة مع السلطات الضريبية، إلا أن هذا المسار كان له عددٌ من العواقب المؤسفة، فقد أدى بالحكومة لجمع إيراداتٍ أقل مما قد يكون مُستحِقًا، كما خلق عائقًا كبيرًا أمام الاستثمار الخاص؛ لأن الشركات الكبرى: (أ) ستجد صعوبةً في قبول التسويات غير الرسمية، و(ب) ستتردد عمومًا في المشاريع ذات التكاليف الضريبية غير المُؤكدة، وتمثِّل مشاكل النظام الضريبي عبئًا خاصًّا على المستثمرين الأجانب، الذين لا يعرفون إلى حَدٍّ كبيرٍ كيف يعمل؛ ما يجعلهم أكثر ميلًا للتراجع بسبب غموضه وتعسُّف إدارته.

توافر التمويل طويل الأَجَل

ظل وصول القطاع الخاص للتمويل طويل الأَجَل، لمدة سبعة أعوام فما فوق، محدودًا للغاية، ما يرجع لثلاثة أسباب رئيسة:

الأول: تُحجم البنوك عمومًا عن تقديم قروض طويلة الأَجَل للشركات الخاصة؛ ما يرجع جزئيًا إلى ما تواجهه البنوك من صعوبة في مطابقة آجال الاستحقاق طويلة الأَجَل مع المدخرات الأقصر أجلًا، ما يمكن معالجته لو سُمح لها بالوصول بحُريَّة لصناديق الضمان الاجتماعي، كما يرجع في جزء آخر لضعف مؤسسات إنفاذ العقود؛ بما يزيد مخاطر الإقراض طويل الأَجَل، وإلى قلة المنافسة في الصناعة المصرفية والدور المهيمن لبنوك القطاع العام، وتجدر الإشارة إلى أن المؤسسات العامة وشبه العامة تصل للقروض الأطول أجلًا بسهولة أكبر بكثير..

الثاني: لا تزال سوق الأوراق المالية ضعيفة، فتذكر غرفة التجارة الأمريكية في مصر (١٩٩٦: ١١١) أنه خلال التسعينيَّات، جاء أقل من ٥% من رأس المال الذي جمعته شركات القطاعين: العام والخاص من سوق الأوراق المالية، ومعظم الشركات المُدرجة بهذه السوق مدفوعة بالاعتبارات الضريبية، وأسهمها مُغلقة عن التداول العام (عادةً من خلال حقوق الرفض المُدرجة في نظمها الأساسية)..

الثالث: ظلت إمكانات التأجير غير مُستغلَّة، حيث ادَّعت مصادر في الصناعة المصرية أن العائق الرئيس أمام نمو صناعة التأجير هو عدم ضمان إنفاذ حقوق الملكية.

الاختلالات في سوق العمل الماهر

كان التدريب الذي تقدمه المدارس الفنية والمهنية العامة مُصممًا لخدمة اقتصاد يقود نموه القطاع العام، فأُنشئت أعداد كبيرة من معاهد التدريب التقني وازدادت أعداد الطلبة الملتحقة بها عبر السنين، حتى كان فيها أكثر من ١,٨٥ مليون طالب ثانوية فنية وأكثر من ١٨٣ ألف طالب مدرسة مهنية بحلول عام ١٩٩٧/ ١٩٩٨م، كما رصدت دراسة استقصائية للجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء (١٩٩٨) أكثر من ١٢٠٠ مركز تدريب مهني تابع لمختلف الوزارات والوكالات والمؤسسات العامة، تخرَّج فيها قُرابَة ١٧٥ ألف خرّيج آخر عام ١٩٩٧م، كما وُجد كذلك قُرابَة ٣٥٠٠ مركز تدريب أهلي؛ ولذلك بالمجمل كانت القدرة على إنتاج أعداد كبيرة من العمال المَهرَة موجودة.

ومع ذلك لم يكن هناك تطابق بين المهارات التي تقدمها هذه المؤسسات، والمهارات المطلوبة في سوق يسيطر عليه القطاع الخاص؛ خاصَّةً المهارات التي تقدمها المؤسسات التي تشكِّل جزءًا من التعليم العالي، والذي كان يتكوَّن عام ٢٠٠٠م من ١٢ جامعة عامة وأربع جامعات خاصة، و٥١ مؤسسة عامة غير جامعية، من بينها ٤٧ معهدًا فنيًا متوسطًا، وتبيَّن أن أكثر من ٦٠% من خريجي هذه المعاهد في الأعوام الأخيرة، ظلُّوا متعطِّلين عن العمل لمدة عامين على الأقل بعد التخرُّج.

وبصفة عامة، توجد عقبتان أساسيتان أمام بناء مهارات متصلة بسوق العمل في مصر، فبناءً على دراسة استقصائية شملت ٢٠٨ شركات خاصة، وجد البنك الدولي (١٩٩٥, a, vol. 2: 45, Table 3.8) أن:

أولًا: كان كثير من المؤسسات الفنية غير حسَّاس للسوق، من حيث (أ) إنتاجه أعدادًا هائلة من الخريجين بالنسبة إلى احتياجات السوق (قُرابَة ست إلى سبع مرات عدد الخريجين الفنيين والمهنيين المطلوبين للعمل سنويًا)، و(ب) تقديمه مهارات للخريجين غير ذات فائدة كبيرة للمؤسسات الصغيرة، التي كانت القطاع الوحيد الذي ثبت بالدليل عدم إشباع طلبه من الفنيين المدربين.

ثانيًا: نادرًا ما شارك القطاع الخاص في عملية تدريب رسمية، فيشير مسح الجهاز المركزي للإحصاء المُشار إليه سابقًا، إلى وجود ١٥ مركزَ تدريبٍ مهني فقط في القطاع الخاص (ورغم الاعتراف بعدم شمول هذا المسح، فإنه توجد أدلة أخرى تؤيد غلبة الاتجاه ذاته)؛ حيث تُحجم الشركات الكبرى عن القيام باستثمارات طويلة الأَجَل في رأس المال البشري؛ بسبب المخاوف من دوران العمالة، وبالطبع تفتقر المؤسسات الصغيرة ومتناهية الصغر عمومًا للموارد الكافية لتقديم تدريب.

إن المسألة هي كيفية إنتاج المهارات المطلوبة في السوق، ما سيتطلّب:

أولًا، تغييرًا في الفلسفة، من إنتاج قوة عاملة مدربة على طرائق جامدة مُتصلة بتكنولوچيا متقادمة، إلى قوة عمل قادرة على التدريب المستمر بما يمَكِّنها من التفاعل بشكلٍ أكثر مرونة، بتنمية القدرة على فهم مبادئ التكنولوچيا ومهارات حل المشكلات..

و**ثانيًا**، مشاركة القطاع الخاص في إعادة تصميم مناهج مؤسسات التدريب المهني والفني؛ بحيث يرتبط التدريب المُقدم بظروف الطلب في اقتصاد مدفوع بالقطاع الخاص بشكل متزايد..

و**ثالثًا**، ضخٌّ موارد كبيرة في عملية تدريب المدربين أنفسهم، فوفقًا لمسح الجهاز المركزي للإحصاء (١٩٩٨)، الذي شمل ١٢٣٧ مركزًا مهنيًا، كان ٣٥% فقط من المدربين قد تلقَّوا تدريبًا تربويًا، و٥٠% فقط حضروا تدريبًا عمليًا متقدمًا.

استراتيـچيَّة لتخفيف حدَّة الفقر

من الصعب تصوُّر إمكانية استمرار استراتيـچيَّة للنمو المُستدام تتطلب تضحيات كبيرة من السكان، مع غياب أي تحسُّن ملحوظ في مستوى معيشة الفقراء، وقد وصفنا في فصل سابق كيف زادت تقديرات الفقر بين عامَيْ ١٩٨٢ و١٩٩٦م، وانخفضت بعدها حتى عام ٢٠٠٠م، ولا شَكَّ أن وضع استراتيـچيَّة مُفصلة للتخفيف من حدَّة الفقر هو أمر يتجاوز حدود هذا الفصل؛ فهو يتطلب بحثًا دقيقًا لكل جزء من الاقتصاد تقريبًا، وهكذا فما يحاوله هذا الفصل أكثر تواضعًا، وهو وضع مجرد مُخطط عام للنهج والسياسات الضروريين لبرنامج التخفيف من الفقر.

وتشير الحقائق المُهمَّة المتعلقة بالفقر المذكورة في الفصل التاسع، والعدد الهائل من الدراسات المتعلقة بالحدِّ من الفقر، لضرورة استناد أية استراتيجيَّة للحدِّ من الفقر إلى أربعة عناصر: النمو السريع للاقتصاد، والاهتمام بالتعليم والتدريب، وخطة واضحة لتنمية صعيد مصر، وشبكة ضمان اجتماعي قوية.

النُّمُوّ

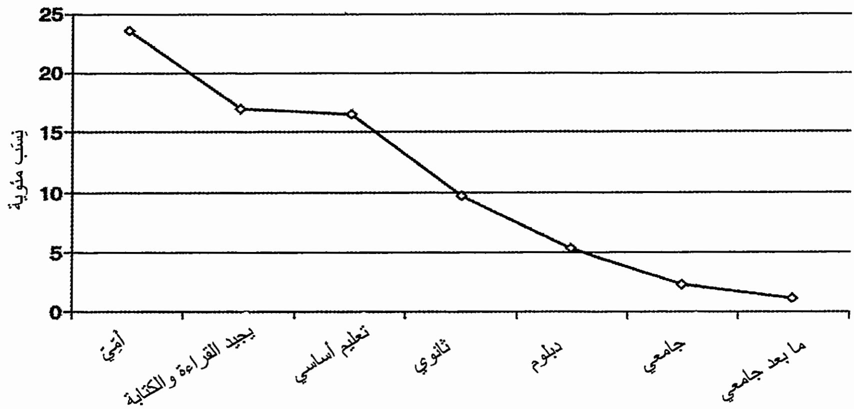
يضع هذا الفصل الأُسُس المنطقية للنمو الاقتصادي السريع، ويناقش السياسات الاقتصادية الضرورية لتوليده، كما يصف الإصلاحات المُؤسَّسيَّة الضرورية لدعمه؛ لهذا سيركِّز الجزء الباقي من هذا القسم على العناصر الأخرى الضرورية لمسألة الحد من الفقر.

التعليم

أبرز الفصل التاسع الصلة القوية للتعليم بالفقر؛ ما يجعله هو نفسه الوسيلة الأنجع للخروج منه، ويظهر الشكل (٣ - ١٠) احتمالات الفقر وفقًا لمستوى التعليم، والتي تتراوح ما بين ٢٤٪ للأُمِّيين و٢٪ للحاصلين على تعليم جامعي، كما يشير مسح الدخل والإنفاق ودراسة وزارة التخطيط المصرية والبنك الدولي (٢٠٠٤: ٢٩) إلى أربعة ارتباطات رئيسة بين الفقر والتعليم:

- يعاني الفقراء ارتفاع الأمية: فقُرابَة ٤٦٪ من الفقراء أميُّون، وهو وضع خطير خصوصًا عندما يكون رَبُّ الأسرة أميًا؛ لأنه يزيد احتماليَّة تنشئة أطفال أميين كذلك؛ فالأمية تميل للتوارث عبر الأجيال،
- يكسب الشخص القادر على القراء والكتابة، حتى من دون أي تعليم نظامي آخر، دخلًا أعلى بكثيرٍ من نظيره الأمي،
- أظهرت معدلات العائد على التعليم الأساسي والثانوي انخفاضًا، يشير لضعف جودة التعليم بهذه المستويات، وقد اقترحت دراسة وزارة التخطيط والبنك الدولي (٢٠٠٤: ٢٩ - ٣٠) أن الانتقال من التعليم البسيط الضروري لمحو الأمية، إلى إكمال التعليم الأساسي، قد ينتج معدلات عوائد خاصة سلبية على التعليم، أو بعبارة أخرى قد لا يعوِّض الدخل الأعلى الذي يحصِّله شخص أكمل تعليمه الأساسي، الدخل الذي فقده أثناء حصوله على ذلك التعليم بالضرورة،

- يمكن أن تكون التكاليف غير المباشرة للتعليم؛ وخاصَّةً الدخل المفقود، عبئًا علـى الأسـر الفقيـرة، مـا قدَّرتـه دراسـة وزارة التخطـيط والبنـك الـدولي (٢٠٠٤: x)، عن الالتحاق بالتعليم الثانوي، بمبلغ ٢٦١٥ جنيهًا للأسرة عام ٢٠٠٠م.



شكل (٣ - ١٠): احتماليَّة الفقر وفقًا لمستوى التعليم عام ٢٠٠٠م (بالنسب المئوية).

(source: CAPMAS (2002; MOP/ World Bank (2004)).

ولهذا يجب أولًا أن تشَكِّل الجهود المستمرة للقضـاء علـى الأميـة الركيـزة الأساسية لاستراتيـجيَّة الحد من الفقر، ويجب أن تكون الحكومـة قـادرة علـى تعبئـة مسـاعدة مجموعـات المجتمـع المدني لـدعم جهودهـا، كمـا يجـب ثانيًـا أن يُظهر توزيع فصول التعليم الابتدائي علاقةً واضحةً مع فقر المحـافظـة، فتجـب زيادة الفصول في المحافظـات الفقيـرة؛ خاصَّـةً في صـعيد مصـر، وثالثًـا يتحتَّم رفـع نسـبة تسـجيل الفتيـات فـي التعلـيم، ورابعًـا يجـب تحسـين نوعيـة التعلـيم الأساسي والثانوي؛ لأن معدلات العائد المنخفضـة للغايـة أو السلبية عليه تشـير لعدم استعداد القطاع الخـاص لدفع أجور عاليـة مقابل منتجـات هذه المستويات التعليمية، ومن الإجراءات التـي يمكن أن تدعم هذا الاتجاه التأكيد علـى الأداء وربطـه بحـوافز للمـدارس والمعلمـين، وتحسـين مهـارات التـدريس، والاهتمـام بالمهارات التكنولوجـيَّة التي يمكن أن تجعل التعليم أكثـر انسـجامًا مـع مُتطلَّبـات السوق، وخامسًا، سيكون من الضـروري تعزيـز وصـول الفقـراء للتعليم، فوفقًـا لتقرير لوزارة التخطيط والبنك الدولي (٢٠٠٤: ٢٧) لمـدى اسـتفادة مجموعـات الدخل المختلفة من الإنفـاق العـام علـى التعليـم عـام ٢٠٠٠م، ظهـر أن الخُمُـس

الأفقر من السكان قد حصل على ١٥,٦% فقط من إجمالي ذلك الإنفاق، فيما حصل الخُمُس الأغنى على ٢١,٨% منه؛ ما رجع بشكلٍ كبيرٍ إلى: (١) انخفاض نسبة التحاق الفقراء بجميع مستويات التعليم تقريبًا، مقارنةً بغير الفقراء، و(٢) ذهاب جزء كبير من الإنفاق العام على التعليم إلى التعليم ما بعد الأساسي (الثانوي والجامعي وما بعد الجامعي والمعاهد الفنية)، الذي كان تسجيل الفقراء فيه منخفضًا للغاية، واقترح التقرير إعادة تخصيص الإنفاق على التعليم باتجاه أنواع المدارس التي من المُرجَّح أن يلتحق بها الفقراء، أي مؤسسات التعليم والمناطق التي يتركَّز بها الفقراء.

المشكلة الخاصة بصعيد مصر

كانت إحدى النتائج البارزة بمسح الدخل والإنفاق عام ٢٠٠٠م، انخفاض الفقر في مختلف أجزاء البلد، وارتفاعه في صعيد مصر خلال الفترة ١٩٩٦-٢٠٠٠م، ما يعني أنه من غير المُرجَّح أن تنجح سياسة "التساقُط التلقائي" trickle - down السلبية في مصر[1]؛ بما يفرض تبنِّي سياسة استهداف إيجابية نشطة لأوضاع الفقر في صعيد مصر، بما يناسب موارد المنطقة وواقعها الاجتماعي.

إن نمط النمو الإقليمي الذي شهدته التسعينيَّات ليس مفاجئًا تمامًا، فالمحافظات الحضرية تستفيد من موقعها الجغرافي وموضعها الإداري ضمن نظام اقتصادي يتطلب إذنًا حكوميًا لمعظم الأنشطة الاقتصادية، ثلاثة منها مدن موانئ، بينما الرابعة عاصمة البلد[2]؛ ومن ثَمَّ فلديها ميزة انخفاض تكاليف النقل التي تتسم بأهمية خاصة عندما يتضمن التصنيع مُكونًا استيراديًا عاليًا، كما هو الحال في مصر، كما تستفيد من سهولة الوصول للمسئولين الحكوميين للحصول على الإجازات والتراخيص المطلوبة، بالإضافة إلى أن وضعها

---

(١) كان جالبريث (١٩٩٢) صاحب الكلمة الأخيرة في وصف سياسة "التساقط التلقائي"، بوصفها بأنها "لا تختلف كثيرًا عن القول بأنه لو أطعمنا الحصان ما يكفي من الشوفان، فإن بعضًا منه سيعبر الطريق إلى العصافير على الضفة الأخرى".

(٢) بينما يمثل وَصْفًا "مصر العليا" و"مصر الدنيا" مناطق جغرافية، يمثل وصف "مصر المركزية" ببساطةً تصنيفًا إداريًا تحكميًا، وحيث أن الكيانات الإدارية لا بد أن توجد ماديًا في بعض المناطق الجغرافية، وحيث يمكن القول بأن الإسكندرية وبورسعيد والسويس (وحتى القاهرة) تمثل مصر الدنيا؛ فإن التمييز بين "مصر الدنيا" و"المركزية" مُصطنَع إلى حد كبير.

كمَوْطن لأعداد كبيرة من كبار المسئولين الحكوميين؛ جعل بنيتها التحتية ومرافقها الأخرى أفضل بكثير؛ ما جعلها كذلك مغناطيسًا للصناعة وغيرها من الأنشطة المرغوبة الأخرى، وليس من المفاجئ أن وجدت دراسة لوزارة التخطيط والبنك الدولي (٢٠٠٢: ٤٧) في الفترة ١٩٩٦- ٢٠٠٠م، أن كل فرص العمل الجديدة في قطاع الصناعة التحويلية وأكبر نمو للعاملين في الإدارة العامة كان في مناطق مصر الدنيا ومراكزها الحضرية.

وتفرض حقائق الجغرافيا والهيكل الإداري المذكورة تحديًا، فرغم أنه لا يمكن تقريب الصعيد من البحر، يظل من المؤكد إمكانية تحسين اتصاله ببقية البلاد؛ وبالتالي خفض تكاليف النقل، كما يجب تيسير القضاء على معظم التدخلات البيروقراطية في العمليات الاقتصادية - كجزء من الإصلاحات المُؤسَّسيَّة؛ وبالتالي تصفية العديد من الإلزامات الضاغطة باتجاه تخصيص الأنشطة الاقتصادية قرب القاهرة، كما يمكن القيام بالكثير لتحسين البنية التحتية في الصعيد، وخاصَّةً المرافق التعليمية.

وبصفة عامة يجب إعداد استراتيـچيَّة تنموية مُخصَّصة لصعيد مصر، فيجب تطويره في الأَجَل الطويل باتجاه التركيز على إنتاج سلع عالية القيمة ومنخفضة الوزن مثل رقائق الكمبيوتر والأدوات الإلكترونية؛ كذا توفير الخدمات (مثل المحاسبة) بتعاقدات الإسناد الخارجي out - sourced لأجزاء كبيرة من السوق المحلية وربما الدولية (كما هو الحال بالفعل في الهند بالنسبة إلى عديدٍ من الشركات متعددة الجنسيات، التي تتخذ من الولايات المتحدة الأمريكية مقرًا)؛ ما سيتطلب مرَّةً أخرى الاستثمار في التعليم وفي تسهيلات اتصالات أفضل، وربما إصلاحًا قانونيًا.

شبكات الضمان الاجتماعي

وأخيرًا لن يتمَكَّن بعض الأفراد من الاستفادة من النمو الاقتصادي للبلد؛ لأسباب متعلقة بالصحة أو التعليم أو الموقع أو أي قصور آخر، كما ستكون هناك فترات مؤقتة يحتاج فيها الفرد أو الأسرة للدعم ضمن شكلٍ ما من شبكات الضمان الاجتماعي، فمن الواجب أن يدرك المجتمع البشري الحاجة لتخفيف الآلام عن الضعفاء، حتى في سعيه لتحقيق الكفاءة الاقتصادية.

وتتكوّن شبكة الضمان الاجتماعي الحالية من ثلاثة برامج أساسية: الدعم الغذائي للمستهلكين، والتحويلات النقدية من وزارة الشئون الاجتماعية، والصندوق الاجتماعي للتنمية، وذلك بالإضافة إلى نظام التأمين الاجتماعي (الذي وصفناه سابقًا)، ويُعدُّ برنامج الدعم الغذائي المذكور أهم مُكوِّنات شبكة الضمان الاجتماعي، حيث كان يمثل عام ٢٠٠٠م قُرابَة ١,٥% من الناتج المحلي الإجمالي (قُرابَة ٧٥ جنيهًا للفرد)، وكان دعم الخبز هو الدعم الأكثر فاعليةً في انتشال الناس من الفقر[1]، فقدَّرت دراسة لوزارة التخطيط والبنك الدولي (٢٠٠٢: ٥٧) أنه لولا دعم الخبز؛ لانضم ٧٣٠ ألف شخص آخر لصفوف الفقراء عام ٢٠٠٠م، ومع ذلك كانت استفادة صعيد مصر منه أقل من غيرها؛ لأن عدد منافذه به أقل، وهو ما يدعو لزيادة التغطية الجغرافية لبرنامج الدعم.

ونظرًا لضحالة الفقر في مصر، أي اجتماع معظم الفقراء قرب خط الفقر، يمكن أن تؤدي زيادة صغيرة نسبيًّا في دخولهم إلى انتشالِ عددٍ كبيرٍ منهم من الفقر، فتقدِّر دراسة وزارة التخطيط والبنك الدولي (٢٠٠٢: ٥٨) أنه لو حققت مصر استهدافًا سليمًا تمامًا لتحويلات الضمان الاجتماعي، البالغة ٤٤٩ مليون جنيه عام ٢٠٠٠م؛ لتجاوز معدل الفقر بالكاد ١٤% من السكان ولخرج ١,٩ مليون شخص (أو ١٨% من الفقراء) من الفقر؛ حيث سيتجاوز أثر التوزيع الأمثل لهذا المبلغ الصغير، أثر نمو سنوي للناتج المحلي الإجمالي بنسبة ٣% على الفقر؛ ولذلك يجب أن يكون تعزيز شبكات الضمان الاجتماعي، التي تنطوي على نفقات أكبر واستهداف أفضل، عنصرًا مؤثرًا ضمن استراتيجيَّةِ الحدِّ من الفقر.

البيئة

تعاني الموارد البيئية لمصر، ماءً وهواءً وأرضًا، الضغطَ الزائدَ عليها، فيقدِّر تقرير للبنك الدولي (٢٠٠٢) تكاليف الأضرار الناتجة عن التدهور البيئي عام ١٩٩٩م بما يتراوح ما بين ١٠ و١٩ مليار جنيه، أو ٣,٢- ٦,٤% من الناتج المحلي الإجمالي، بتقدير متوسط يبلغ ١٤,٥ مليار جنيه أو ٤,٨% من الناتج الإجمالي، وهي نسبة كبيرة جدًّا من الناتج، فهي تتجاوز نظيرتها في

---

[1] كان دعم زيت الطعام الأقل فاعلية، حيث رفع أقل من ١٧٠ ألف فرد إلى فوق مستوى خط فقر.

البلدان مرتفعة الدخل بقُرابَة مرتين[1]، وبتطبيق النهجية ذاتها، وجد صرَّاف (Table 1:٢٠٠٤) أن تكلفة التدهور البيئي كانت أعلى بكثير في مصر منها في البلدان النامية الأخرى في المنطقة، فكان متوسط التكلفة (كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي): ٢,١% في تونس، و٣,٣% في سوريا، و٣,٤% في لبنان، و٣,٦% في الجزائر، و٣,٧% في المغرب.

وكانت تكلفة تلوُّث الهواء ما بين ١,١ و٣,٢%، تلتها تكلفة تدهور التربة (بسبب التعرية والملوحة) بنسبة تتراوح ما بين ١ و١,٤% من الناتج المحلي الإجمالي، ومن إجمالي تكلفة الأضرار، لحق قُرابَة ثلثَي الأضرار عن التدهور بالصحة، وثلثها الباقي عن تدهور الموارد الطبيعية، وإن ظلَّت التقديرات السابقة مجرد تقديرات جزئية، فلم تُقدَّر التكاليف الناتجة عن التدهور المرتبط بالنُّفايات الصناعية ومُخلَّفات المستشفيات، رغم أنها قد تكون كبيرة، حيث قدَّرت دراسة للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ((PRIDE (1994, vol. 1: III - 7) أن الصناعة والمستشفيات تُنتج في القاهرة وحدها ما يصل إلى ٦٥ ألف طن من النفايات الخطرة والمُعدية سنويًا، دون أية معالجة، كما قدمت تقديرات محدودة فقط للتدهور الناتج عن مياه الصرف الصحي غير المُعالجة بشكلٍ كافٍ، لكنها رجَّحت كبَر حجم المشكلة، وبالإضافة إلى التكاليف التي تتحمَّلها مصر، كانت هناك تكاليف أخرى على البيئة العالمية، قُدِّرت بنسبة ٠,٦% من الناتج المحلي الإجمالي.

كذا كانت الآثار الصحية والبيئيَّة الأخرى كبيرة، فتشير التقديرات إلى أن قُرابَة ١٧ ألف طفل يموت (٢٠% من جميع وفيات الأطفال) سنويًا في مصر بسبب أمراض الإسهال الناتجة عن المياه غير النظيفة وعدم كفاية المرافق الصحية والنظافة العامة، وبعيدًا عن الوفيات، يؤدي تدهور البيئة كذلك إلى ارتفاع معدلات الإصابة بالأمراض وبعض الأضرار الدائمة الأخرى، فقدَّرت دراسة الوكالة الأمريكية سالفة الذكر ((PRIDE (1994, vol. 2: D – 28) أن التعرُّض للرصاص في القاهرة، أدى في المتوسط إلى خفض متوسط الذكاء

---

(١) بالنسبة للجزء الأكبر، تم التعبير عن الأثر الصحي للتدهور البيئي كسنوات عمر مُعدلة بفاقد الإعاقة DALYs، والذي يزن أثر فاقد المرض على العمر بحسب شدته، وهى منهجية طوَّرتها منظمة الصحة العالمية WHO، وطُبقت في كثير من البلدان، وتفرض قلة بعض أنواع الدراسات التطبيقية على مصر، استخدامًا أكبر لتشكيلة من المنهجيات؛ لكشف أوجه القصور في دقة التقديرات المُتاحة.

بمتوسط ٤,٢٥ نقطة للطفل، كما ذكرت أنه يمكن تجنُّب أكثر من ١١ ألف نوبة قلب ووفاة مبكرة بين البالغين الأكبر سنًا، لو انخفضت مستويات الرصاص في الدم في القاهرة، إلى المستويات الموجودة في الولايات المتحدة الأمريكية.

ونرى في الجدول (١ - ١٠) متوسط تقديرات البنك الدولي للتكلفة السنوية للتدهور البيئي عام ١٩٩٩م، وهي تقديرات تقريبية بالضرورة، لكنها إن أخطأت، فغالبًا في الجانب المنخفض، وهي توفِّر عمومًا تقديرات أوَّلية مثيرة للاهتمام.

	بالمليون جنيه سنويًا	كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي
الهواء	٦٤٠٠	٢,١
التربة	٣٦٠٠	١,٢
الماء	٢٩٠٠	١,٠
المناطق الشاطئية والتراث الثقافي	١٠٠٠	٠,٣
النُّفَايات	٦٠٠	٠,٢
المجموع المحلي	١٤٥٠٠	٤,٨
البيئة العالمية	١٩٠٠	٠,٦
المجموع الكلي	١٦٤٠٠	٥,٤

جدول (١ - ١٠): التكلفة السنوية للتدهور البيئي عام ١٩٩٩م (تقدير متوسط).

Source: Sarraf (2004).

نهر النيل:

لا يمكن لأيِّ استكشافٍ لمستقبل مصر الاقتصادي أن يكون كاملًا، دون مناقشة مسألة المياه؛ إذ يحمل كثيرٌ من التطوُّرات المُتوقعة تهديدات خطيرة لتوافر المياه واستخدامها، ومنها زيادة المساحة المزروعة والمدن الجديدة في الصحراء وحاجات الاكتفاء الذاتي من المواد الغذائية الأساسية وعمليات نقل السكان إلى خارج وادي النيل، وكان واتربوري (١٩٧٩: ٢٣١) قد أوصى منذ أكثر من عشرين عامًا، بأن تزن مصر جميع المشروعات من جهة مُكوِّناتها المائية وتقييم تكاليفها النهائية، مع اعترافٍ كامل بالمحدودية الشديدة للمياه كمورد.

فتستقبل مصر الجزء الأكبر من مياهها من النيل، والذي ينقسم حوضه إلى نطاقين: شرقي وجنوبي، فتتسلَّم مصر في المتوسط ٨٦% تقريبًا من مياهها من المرتفعات الإثيوبية، وتأتي معظمها من النيل الأزرق، فيما يأتي ١٤% فقط من المياه المصرية من حوض النيل الجنوبي، الذي يتجمع على طول شواطئ دول بوروندي وزائير وكينيا ورواندا وتنزانيا وأوغندا.

ويخضع استخدام مصر لمياه النيل لمعاهدتين رئيستين، تم إقرارهما عامَيْ ١٩٢٩ و١٩٥٩م، فكانت الاتفاقية الأولى بين بريطانيا ومصر، حيث كانت الأولى تنوب عن السودان وكينيا وتانجانيكا وأوغندا، وبينما تعتبر مصر المعاهدة سارية ومشروعة، لا تقرُّ كينيا وتنزانيا وأوغندا بهذه الاتفاقية ضمن قوانينها الوطنية بعد استقلالها، وتعتبرها غير مُلْزمة، وكانت الاتفاقية الثانية اتفاقية ثنائية بين مصر والسودان، تم بموجبها تخصيص المياه سنويًا بمقدار ٥٥,٥ مليار متر مكعب لمصر، و١٨,٥ مليار متر مكعب للسودان، وقد حددت الاتفاقيتان تخصيصات المياه لمصر والسودان، وليس لدول حوض النيل الأخرى.

وقد ازداد عدد السكان في جميع بلدان حوض النيل منذ عام ١٩٢٩م؛ ومن ثَمَّ زاد الطلب على المياه للاستهلاك البشري والزراعة وتوليد الطاقة والتصنيع، ولا غرابة في سعي بعض دول الحوض لإعادة النظر في المُخصصات السابقة من مياه النيل؛ خاصَّةً وأن عددًا منهم يعتبر اتفاقية ١٩٢٩م اتفاقية غير متكافئة اضطروا لقبولها خلال فترة الاستعمار، ومن نافلة القول أن المياه مسألة حياة أو موت، وأن المخاطر السياسية والاقتصادية وحتى الانفعالية، لا يمكن أن تكون أكبر مما هي عليه فعليًا.

ومن الناحية الفنية، من الممكن زيادة إمدادات المياه لمصر والسودان، وتتضمَّن مقترحات ذلك تخزين مياه النيل في المرتفعات الإثيوبية (وليس خزانات الصحراء)، والاستفادة من المستنقعات المائية العملاقة في جنوب السودان، وسيزيد كلا المشروعين إمدادات المياه بتقليل الخسائر الفادحة الحالية بسبب التبخُّر، إلا أن المشروعين يواجهان صعوبات كبيرة، فمصر مترددة في المخاطرة بتخزين جزء كبير من مياهها في بلدان أخرى، كما أن تجفيف

المستنقعات قد يدمر طرائق عيش سكان المراعي المتصلة بها، فضلًا عن الأثر على هطول الأمطار والمناخ عمومًا بسبب تقليل التبخُّر.

فلا مناصَ من جهد تعاوني بين الدول المتأثرة الرئيسة لتحقيق نتائج مُرْضية لجميع الأطراف، وهو ما يتطلب بناء الثقة بين دول الحوض الرئيسة (من خلال أنشطة مشتركة تتجاوز تلك المتصلة حصرًا باستخدامات النيل)، وقناعتها بأهمية الإدارة الرشيدة لمجمل مخزونات المياه لضمانِ قدرٍ كافٍ منها لخطط التنمية لها جميعًا؛ وكذلك فهمها لأهمية تحقيق قدر أكبر من التكامل الاقتصادي المشترك، كوسيلة لزيادة الاستفادة من مياه النيل، بشكلٍ أكبر من الممكن لكل دولة على حدة.

التخطيط والإدارة الاقتصادية

لا تكون للأساليب التقليدية للتخطيط فاعلية كبيرة أو حتى قبول في البيئة الاقتصادية المتغيرة باستمرار، وتوضح مراجعة لمدى دقة توقُّعات التخطيط خلال العقدين الأخيرين، صعوبة إنتاج مثل هذه التوقعات في اقتصاد متزايد الخصخصة واللامركزية والتعولُم، ويمكن تقييم دقة التنبُّؤات باستخدام مؤشرات مختلفة، مثل متوسط خطأ التوقع، ومتوسط الخطأ المطلق للتوقع، وجذر متوسط مربع الخطأ RMSE[١]، كما توجد الطريقة التي يستخدمها مكتب التخطيط المركزي في هولندا، التي تعتمد نوعًا مختلفًا من إحصاءات U - statistic لثيل، والمعروفة بأنها حاصل قسمة جَذْر متوسط مُربَّع خطأ التوقع، وجذر متوسط مربع خطأ التوقع التلقائي naïve forecast الموازي، حيث التوقع التلقائي للمتغير هو قيمته الفعلية في العام السابق[٢].

ولإحصاءة U - statistic عددٌ من السمات التي تجعلها جذابة لتقييم دقة التوقعات، وهي أن $U = 0$ عندما - وعندما فقط - تكون التوقعات كافةً صحيحة تمامًا (النتيجة المُتوقعة تساوي النتيجة المُحققة)، وأنها $U = 1$ عندما يؤدي إجراء التوقع بها للحصول على جذر متوسط لمربع خطأ التوقع، مساوٍ لجذر

---

(١) نعبِّر عن جذر متوسط مربع الخطأ كما يلي:

$$\mathbf{RMSE} = \sqrt{\frac{\Sigma(P_i - A_i)^2}{N}}$$

حيث P_i و A_i يمثلان القيَم المتوقعة والفعلية على التوالي، وتمثل N عدد المشاهدات.

(2) See Donders and Kranendonk (1999), van Welzenis (1999).

متوسط مربع خطأ التوقع التلقائي، وليس لإحصاءة U - statistic حدٌّ أعلى، ما يعني أنها قد تؤدي إلى نتائج أسوأ بكثير، مما يفعل الاستقراء التلقائي القائم على افتراض عدم التغيُّر؛ وبالتالي كلما زادت قيمة U؛ قلَّت الدقة، وإذا كانت قيمتها أكبر من ١؛ تكون التوقعات في المتوسط أسوأ من التوقعات التلقائية.

ويقدم ثيل (١٩٦٦: ٢٧ - ٨) تفسيرًا لإحصاءة U، فضرب مثلًا لو كانت قيمتها ١,٢٥، فإنها تعني أن جذر متوسط مربع الخطأ يساوي ١٢٥% نظيره المحتمل مشاهدته، لو كان التوقع مُقيدًا بالاستقراء التلقائي القائم على افتراض عدم التغيُّر.

ويُظهر جدول (٢ - ١٠) قيمة U لمعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي المُتوقع، وللاستثمار العام والخاص، وللتوظيف في كل خطة من الخطط الخمسية خلال الفترة ١٩٨٣- ٢٠٠٢م، ويبيِّن كيف كانت تنبؤات الغالبية العظمى من هذه المُتَغيِّرات أقل دقةً من استقراء "عدم التغيُّر" التلقائي البسيط، وكانت الاستثناءات هي معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي في الخطة الثالثة ومعدل التشغيل في الخطتين: الثالثة والرابعة.

ولا يمثل مدى دقة توقعات التوظيف مفاجأةً؛ لأن العمالة الكلية أقل تقلُّبًا من نمو الناتج والاستثمار؛ فيعتمد مستواها في أية سنة على مستواها في السنة السابقة بشكل كبير، وهي العلاقة التي يمكن أن تجعل من السهل توقُّع هذا المتغير، أما توقعات الاستثمار الخاص فكانت الأقل كفاءةً كما المُتوقع؛ وحيث يحتل الآن جزءًا كبيرًا جدًّا من إجمالي الاستثمار - إذ حددته الخطة الخامسة (٢٠٠٣- ٢٠٠٧م) بثلثَي الاستثمار الكلي تقريبًا -، ومن المُتوقع استمراره بالزيادة؛ فلابد أن تصبح عواقب ضعف دقة تقدير ذلك المتغير أكثر أهمية.

وتعني التَّغيُّرات في البيئة الاقتصادية في السنوات القادمة ضرورة مراجعة أساليب التخطيط والإدارة الاقتصادية بشكل جذري، ويرجع الدور المتغير للتخطيط إلى اعتبارين أساسين: الخصخصة المتزايدة للاقتصاد المصري وضغوط العولمة، فيقلل هذان التغييران بشكل مُطَّرد المساحة التي تستطيع الحكومة ضمنها ممارسة سيطرة مباشِرة على الاقتصاد؛ ما يزيد مساحة عدم اليقين في اتخاذ القرارات الاقتصادية؛ وبالتالي فمن غير المحتمل أن ينجح نهج التخطيط المعتمد على التكليف الإجباري بأهداف للاستثمار والتوظيف

والتوزيع... إلخ؛ لافتقاد الحكومة الأدوات اللازمة لفرض الامتثال له، فيجب أن تكون طرائق إدارة الاقتصاد أقل مباشرةً بشكل متزايد، وأن تعتمد على استخدام الحوافز والمُثبِّطات المالية، وسيتحتَّم كذلك على السلطات أن تركِّز بشكلٍ أكبر على تنسيق ممارسات مختلف صناع القرارات في الاقتصاد، لتستطيع تحقيق الأهداف المفيدة لجميع الأطراف بشكلٍ واضح؛ وهكذا سيكون من الضروري التشاور المستمر مع القطاع الخاص بخصوص خططه للاستثمار والإنتاج والتصدير والتسعير والتوظيف؛ لضمان نجاح خطط المستقبل.

	الخطة الأولى (١٩٨٣ـ ١٩٨٧م)	الخطة الثانية (١٩٨٨ـ ١٩٩٢م)	الخطة الثالثة (١٩٩٣ـ ١٩٩٧م)	الخطة الرابعة (١٩٩٨ـ ٢٠٠٢م)
معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي	١,١٣	١,٦٥	٠,٩١	١,٥٧
الاستثمار العام	٢,٠٢	٢,١١	٣,٥٩	١,٩٧
الاستثمار الخاص	٤,٦٥	٢,٣٣	١,٢١	٢,٣٤
التوظيف	١,٠٩	١,١٠	٠,٣٥	٠,٦٨

جدول (٢ - ١٠): مدى دقة توقعات الخطط خلال الفترة ١٩٨٣ـ ٢٠٠٢م (إحصائية ثيل U - statistics).

Source: Computed from Ministry of Planning data.

وتُبرز هذه العوامل قضية أخرى، فحيث سيصبح المجتمع المصري أقل مركزيةً وأكثر ديمقراطية؛ فقد يحدُّ وجود سلطة مركزية تحدد الأفضل باستمرار من حرية الفرد بشكل غير مناسب، وعلى أيَّة حال سيصبح هذا النهج أصعب تطبيقًا بشكل متزايد مع تعقُّد الاقتصاد أكثر فأكثر وتنوُّع الأذواق والمطالب الفردية، وفي هذا الوضع، ستكون الاستجابة الأكثر حصافةً سياسيًا هي محاولة التأكُّد من ترتيب المجتمعات لتفضيلاتها من الخيارات الممكن إتاحتها لها، وقد أظهرت الخبرة (بما في ذلك الممارسة التجريبية في خطة مصر ١٩٧٨ـ ١٩٨٢م) أن هذا النهج "التشارُكي" لا يفرض تكلفة مالية على الحكومة، أعلى من المترتبة على تخصيص الموارد بالأوامر الإدارية، كما يحقق عوائد سياسية أكبر بكثير؛ لأنه يستجيب للحاجات الواضحة[1].

---

(١) بدأت وزارة التخطيط مشروعًا استكشافيًا حول التخطيط التشارُكي، بمساعدة من الوكالة الألمانية للمساعدة الفنية GTZ، في ثلاث محافظات حضرية.

إن طريقة التخطيط التي حظيت بتفضيلٍ متزايدٍ في بلدان الاقتصادات المختلطة، هي التخطيط "التأشيري"، وهو نوع التخطيط الذي نشأ كاستجابة للفشل الملحوظ لنظام السوق في تحقيق الأهداف المرغوبة اجتماعيًا، ويتميَّز عن أدوات السياسات الأخرى التي تتعامل مع إخفاقات السوق، بتركيزه على إخفاقات السوق الناتجة عن قصورات ذات صلة بطبيعة المعلومات أو توافرها، وقد ظهرت النظرية الأساسية للتخطيط التأشيري في دراسات ميد (١٩٧٠) وإيسترين وهولمس (١٩٨٣) وكريمر وكريمر (١٩٩٤) وغيرهم، لكن ربما كان عرضها الأكثر براعةً في دراسة برادا وإيسترين (١٩٩٠)، حيث جادل الأخيران بأن غياب الأسواق الآجِلة لكثيرٍ من السلع والخدمات، يجبر الفاعلين الاقتصاديين على اتخاذ قرارات على أساس معلومات غير كاملة أو غير صحيحة، وقد ينتج عن هذا القصور في التنسيق تخصيصٌ دون المستوى الأمثل لتخصيص الموارد؛ ما يؤثر سلبًا على الادخار والاستثمار والنمو المستقبلي.

ومن جهةٍ أخرى، لو توافرت توقعات موثوقة للإنتاج والصادرات والواردات واتجاهات سوق العمل وغيرها في المستقبل؛ فإنها ستقدم نفس قدر المعلومات الذي كانت ستوفِّره الأسعار الناتجة عن نظام كامل للأسواق الآجلة، وسيسمح توفير المعلومات الناقصة حول المستقبل، من خلال أدوات التخطيط التأشيري، للفاعلين الاقتصاديين بتشارُك وجهة نظر متماسكة حول المستقبل؛ ما يجب أن يؤدي إلى اتخاذ قرارات أكثر كفاءَة وتخصيصًا أكثر أمثلية للموارد، وستعمل الحكومة على تعزيز التأثيرات المعلوماتية والتحفيزية من خلال الضرائب والإعانات وأسعار الفائدة؛ لدفع القرارات الخاصة نحو الاتجاهات التي تُعتبر مُثلى اجتماعيًا.

بعض الملاحظات الختاميَّة

لقد غطَّى هذا الكتاب مساحةً أكبر من تلخيصها بسهولة، لكن ربما يكون من المفيد تكرار بعض النقاط:

(١) تباطأ النمو السكاني إلى قُرابَة ٢% سنويًا، لكن حتى بهذا المعدل سيتضاعف عدد السكان خلال جيل واحد، كما سيستمر نتاج النمو السابق والحالي في السكان، في إضافة أعداد كبيرة إلى القوة العاملة، التي يجب

خلق فرص عمل مُنتجة لها؛ ولهذا لا تملك مصر رفاهية التوقف عن محاولات كبح معدل نموها السكاني،

(٢) كان النقد الأجنبي العائق الرئيس للنمو الاقتصادي في مصر خلال الفترة ١٩٦٠- ٢٠٠٠م، والذي عندما تم رفعه؛ نَمَتْ مصر اقتصاديًا، لكنه كان رفعًا بعوامل خارجية في العموم، وذلك عندما تزامنت في مصادفة سعيدة تسهيلات "الخمسة الكبار" ومساعدات هيئة الخليج لتنمية مصر GODE في أواسط السبعينيَّات، لتخفيف قيود هذا العائق، وبالمثل في أواسط الثمانينيَّات والنصف الأول من التسعينيَّات، بالإعفاء من الديون وإعادة هيكلتها، لكن تخفي تعاقبات العناية الإلهية هذه المشكلة، بدلًا من أن تحلَّها، والخلاصة أنه لو أرادت مصر أن تصبح أقل انكشافًا لتقلُّبات الأحداث الخارجية ونزوات المانحين الأجانب، فيجب أن تبذل جهودًا ملموسة لزيادة مكاسبها من النقد الأجنبي،

(٣) يمثل انخفاض الادخار حاجزًا أساسيًا أمام زيادة الاستثمار؛ ومن ثَمَّ النمو، فقد كان مستوى الادخار المحلي أقل من مستوى الاستثمار عمومًا طوال الفترة ١٩٦٠- ٢٠٠٠م، بل كان أقلَّ منه بدرَجةٍ خطيرةٍ في بعض الأوقات، وهو ما زاد بالطبع من انكشاف البلد؛ لاضطرارها لسد الفجوة بمدخرات أجنبيَّة،

(٤) ظلَّت تكلفة ممارسة الأعمال في مصر مرتفعةً بسبب عدم كفاية البنية التحتية والقيود المُؤسَّسيَّة الشديدة؛ ما يفرض على مصر تطبيق عدد من "إصلاحات الجيل الثاني"، إذا أرادت تحقيق معدل نمو حقيقي مُستدام بنحو ٧% سنويًا للناتج المحلي الإجمالي، وتركِّز إصلاحات هذا الجيل بشكلٍ أساسٍ على مؤسسات مثل البيروقراطية والنظام القضائي التجاري ونظام الضرائب (الذي يؤثر على حوافز العمل والاستثمار) وسوق العمل وأنظمة تنمية الموارد البشرية والنظام المالي، فالغالب أن يقيِّد غياب مثل هذه الإصلاحات مسار تطور الاقتصاد بشدة،

(٥) يجب أن تركِّز عملية صنع السياسات بشكلٍ أكبر على وضع حُزَم سياسات متكاملة، بدلًا من التركيز على وضع سياسات متفرقة، فمثلًا ستكون آثار تعديل سعر الصرف أكبر وأكثر استدامةً لو صاحبتها على التوازي

إصلاحات لآليَّة ائتمان الصادرات وعمل الموانئ، كما ستؤدي التغييرات في معدلات الضرائب إلى عوائد ضريبية أكبر بكثير، لو تم تعزيز كفاءة إدارة الضرائب في الوقت نفسه، وهكذا،

(٦) سيتطلَّب النمو المُستدام تغييرًا في نهج التعامل مع بعض قطاعات الاقتصاد الحيوية، ولعل أهم هذه التغييرات الفلسفية سيكون في الموقف تجاه نموّ الصادرات، فأحد الدروس المُستفادة لمصر من الاقتصادات سريعة النمو في شرق آسيا، أنه يمكن تحقيق نمو مذهل للصادرات، اعتمادًا على الواردات، دون اقتصار على الموارد الطبيعية للبلد المُصدِّر، فمعظم مُصدِّري شرق آسيا الرئيسيين، مثل اليابان وكوريا وتايوان وهونج كونج وسنغافورة، فقيرو الموارد الطبيعية، واعتمد نموهم المذهل على استيراد المواد الخام ونصف المصنوعة، وإضافة قيمة بكفاءة من خلال عمل جيد التدريب، ثم تصدير المنتجات النهائية بسعر صرف تنافسي؛ ولذلك فمن المهم تسوية أوضاع تكاليف الواردات المصرية بما يعادل تكاليف هؤلاء المنافسين، وقد ناقشنا هذه المسائل سابقًا بالتفصيل، والتي تشمل خفض التعريفات الجمركية وتكاليف المناولة والاسترداد السريع وغير المُكلِّف لرسوم الاستيراد على المُكوِّن المُستورد في الصادرات،

(٧) مفتاح تسريع نمو مصر هو زيادة الاستثمار ورفع الإنتاجية، وسبب الإلحاح على ضرورة رفع الإنتاجية (بغَضِّ النظر عن مسائل التنافسية) هو أنه من دونه؛ سيتطلَّب تحقيق معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي المطلوب، معدلًا مُستدامًا من الاستثمار ليس من المُحتمل تحقيقه، ويمكن أن توضح بعض الحسابات التقريبية ذلك، حيث يمكننا إعادة كتابة دالَّة إنتاج كوب دوجلاس كما يلي:

$$Y^* = A^* + \beta_L L^* + \beta_K K^*$$

ولتوضيح كيف يعتمد معدل نمو الناتج على معدلات نمو المُدخَلات، تشير المُتَغيِّرات Y^* وA^* وL^* وK^* إلى معدلات نمو كُلٍّ من الناتج والإنتاجية الكلية للعوامل والعمل ورأس المال على التوالي، وتشير المُعامِلات β_L و β_K إلى أوزان، تمثل التفسير الاقتصادي للإنتاج الحدِّي للعمل ورأس المال، وتمثل هذه المعادلة إطار "محاسبة النمو" المعياري لتحليل مصادر نمو الناتج.

والسؤال الآن: كيف يمكن زيادة نمو الناتج إلى ٧% سنويًا؟

الإجابة أنه من دون نمو الإنتاجية، فسيأتي كامل نمو الناتج من نمو العمل ورأس المال، وحيث من المُتوقع زيادة قوة العمل بمعدل سنوي ٢,٧% سنويًا، ومع تقدير محمد (٢٠٠١) لوزن العمل في دالة كوب دوجلاس بقيمة ٠,٤؛ فسيقدِّم توسُّع قوة العمل نموًا للناتج المحلي الإجمالي بنسبة ١,٠٨% سنويًا، ما يعني ضرورة تحقيق بقية النمو في الناتج من خلال زيادة معدل نمو رصيد رأس المال، ولأن وزنه في الدالة (صافي الاستثمار) يبلغ ٠,٦، فسيستلزم تحقيق نسبة الـ ٦% سنويًا الباقية من معدل نمو الناتج المُستهدف (٧% سنويًا) نموًا لرصيد رأس المال بمعدل حقيقي ١٠% سنويًا، أي ضعف المعدل الفعلي الحالي تقريبًا، البالغ ٥,٣% سنويًا خلال العقد ١٩٩٠- ٢٠٠٠م، وخلاصة ما سبق أن زيادةً مُعتبرةً في الإنتاجية تمثل ضرورةً لتحقيق معل نمو الناتج المطلوب في حدود نمو واقعي يمكن توقُّع تحقُّقه فعليًا لرأس المال في مصر.

وقد حاول هذا الفصل تطوير إطار للتفكير في المسائل الحاسمة لتحقيق معدل نمو اقتصادي، مُستدام ومرتفع، في مصر خلال العقدين أو ثلاثة العقود القادمة، وفي غمرة الانشغال بتسليط الضوء على بعض المناطق، أعرف أنني أغفلت مناقشة بعضها الآخر، ولعل أهمها المسائل القطاعية.

ومع ذلك، تبقى مسألة لا بُدَّ أن أتطرَّق إليها.

لقد ناقش هذا الفصل مسائل مثل تحسين الحكومة وتعزيز المؤسسات وحماية البيئة، لكن ظلَّ معظم التركيز على ما يجب فعله لاستدامة نمو الناتج الإجمالي؛ لأن هذا النمو هو بلا منازع أحد أهم الوسائل التي يمكن أن توفر بها مصر حياةً أفضل لمواطنيها، لكن لا يجب أن نغفل عن الأسئلة الجوهرية المتعلقة بطبيعة هذا النمو والغرض منه.

لاحظ أرسطو في مقدمة كتابه الأخلاق Nicomachean أن "الثروة ليست بذاتها الخير الذي نسعى إليه، بل مجرد وسيلة مفيدة و(مطلوبة) لشيء آخر"، ولفتت أعمال أمارتيا سين ومحبوب الحق وبول ستريتين وغيرهم في العصر الحديث، الانتباه لأوجه القصور في مفهوم الناتج المحلي الإجمالي كمقياس للرفاهية الإنسانية، مُشددين على ضرورة تبنِّي رؤية أوسع لأهداف وعملية التنمية، فكتب سين (١٩٩٩: ١٤)، الذي بلوَر هذا الخط الفكري بالكامل تقريبًا،

أن "أي مفهوم مكتمل للتنمية يجب أن يتجاوز مجرد تراكم الثروة ونمو الناتج القومي الإجمالي والمُتَغيّرات الأخرى المرتبطة بالدخل، فمع عدم تجاهل أهمية النمو الاقتصادي، يجب أن ننظر لأبعد من ذلك"، وسبق وقال في موضع آخر (١٩٩٥: ٨) إن "من الضروري تجنُّب الخطأ المُتمثل في تصوُّر معدل نمو الناتج القومي الإجمالي كمعيار نهائي للنجاح، فالقضاء على الأُميَّة وضعف الصحة والحرمان الاجتماعي وحدها السبل الممكنة لهذه الغاية المقدسة"، ما عبَّر عنه محبوب الحق (١٩٩٥: ٤) بالقول بأن "الناتج القومي الإجمالي يمكن أن يزيد، بينما تذوي حياة البشر".

وبالنسبة إلى سين (١٩٩٩: ١٤ - ١٥) لا يمكن للتنمية الاقتصادية أن تكون غايةً في حد ذاتها، بل "يجب أن نكون أكثر اهتمامًا بترقية الحياة التي نعيشها والحريات التي نتمتع بها"، وبالمثل يقول محبوب الحق (١٩٩٥: ٣) إن "الناس هم وسيلة التنمية وغايتها معًا"، وعمل على تطوير هذه النقطة في كتاباته الأخرى وفي سلسلة تقارير التنمية البشرية للبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة التي كان رائدها، فالنمو الاقتصادي ضروري للتنمية البشرية، لكن يجب الاهتمام بنوعيته وتوزيعه وارتباطه بحياة البشر واستدامته طويلة الأَجَل.

لا يحاول هؤلاء الكُتَّاب الاستخفاف بمفهوم الناتج المحلي الإجمالي، إنهم فقط يؤكدون عليه كوسيلة مُهمَّة للتنمية، وليس غايتها، فغاية التنمية شيء أشمل، فهي كما قال سين (١٩٩٩: ٧٤) إتاحة "الحريات الأساسية - القدرات - ليختار الفرد ما يراه حياةً جديرة بأن تُعاش".

ولهذه الأسباب قلت في بداية الفصل الحالي إن توفير دخلٍ كافٍ هو مجرد نقطة انطلاق لمواجهة مصر تحدياتها المجتمعية، أي المسائل الأوسع نطاقًا لمحتوى التنمية الاقتصادية والتَّغيُّرات الاجتماعية وغير الاجتماعية التي تمثل مصاحباتها الحتمية، وتكاليفها التوزيعية والبيئية؛ حيث لا يمكن عزل آثار كل ذلك على حَيَوات المصريين، عن رؤية التنمية طويلة الأَجَل لمصر، فكل ما سبق يمثل مسائل جوهرية مطروحة للنقاش المجتمعي، وإن كانت المساحة قد حالت دون مناقشتها هنا، بما فرض تأجيلها لعمل آخر إن شاء الله.

مُلحق

نقدم هنا بعض الحسابات البسيطة التي توضح الأبعاد الكمِّية لبعض السياسات، إذا ما قرر صُنَّاع السياسات القضاء على العجز الخارجي بالكامل وبضربةٍ واحدة.

أولًا: لو أراد صناع السياسات القضاء على العجز الخارجي بالكامل في عام ٢٠٠٠م، من خلال سياسات اقتصادية كلية انكماشية، فما مقدار الدخل الذي يجب اقتطاعه لضمان تحقيق الخفض الضروري للواردات؟

يمكننا تعريف مُضاعف التجارة الدولية، ضمن نموذج اقتصادٍ كينزيٍّ بسيط يشمل الحكومة والتجارة الخارجية فقط، كما يلي:

$$k = 1 / (s + m + t)$$

حيث s و m هي الميول الحَديَّة للادخار والاستيراد، و t هو المعدل الحدِّي للضرائب[1]، وتشير تقديرات تقريبية لكُلٍّ منها في مصر بين عامَيْ ١٩٩٢ و٢٠٠٠م، بقيَم ٠,١٦ و٠,١٩ و٠,٠٩ (مع استبعاد الضرائب على قناة السويس

(١) بالطبع يتجاهل هذا النموذج المُبسَّط بعض التفاعلات في العالم الحقيقي، والتي من شأنها التقليل من قيمة المضاعف، فالاستثمار المُخطط مثلًا، ليس مستقلًا، بل يعتمد أيضًا على سعر الفائدة، وحيث أن عجز الموازنة يُموَّل بالاقتراض؛ فإن ذلك قد يرفع أسعار الفائدة، بما ينعكس على الاستثمار..، ولذلك تفترض حسابات النموذج "استيعابية" أو " تيسيرية" السياسة النقدية - فتزيد عرض النقود بما يتماشى مع زيادة الطلب -؛ بما يمنع زيادة أسعار الفائدة، إلا أن هدف هذا الفصل هو ببساطة تطوير إطار للتفكير حول المشكلات، وتجاهل بعض التفصيلات والتدقيقات التي لا تؤثر كثيرًا على التقديرات المتعلقة بمصر؛ خاصةً عند مقارنتها بحسابات أكثر دقة لبلدان أخرى.

والهيئة المصرية العامة للبترول)[1] على التوالي، ما يعني أن المضاعف يساوي ٢,٢٧، كرقم تقريبي بالطبع، تم حسابه بتجاهل بعض التفاصيل الأعقد، التي يجب أن تستوعبها حسابات أكثر تقدمًا.

وقد حسب تسيجاي (١٩٨١) المُضاعف نفسه لمصر في السبعينيَّات متوصلًا لتقدير أقل من ٢,٦٣، وهو ما لا يبعد كثيرًا عن تقديرات المضاعف المُستمدة من نماذج الاقتصاد القياسي للبلدان المتقدمة، والتي تتراوح عادةً ما بين ١,٤ و٢,٠ (رغم أن أحد نماذج بروكينجز للولايات المتحدة الأمريكية قدَّر المضاعف بقيمة ٢,٧٩)، انظر نماذج كل من: هوبكين وجودلي (١٩٦٥)، وسوري (١٩٧١)، وثيروول (١٩٧٤)، وتشرش وزملائه (١٩٩٥) للمملكة المتحدة، وأرتوس (١٩٨٩: ١٣٧) لفرنسا وأمريكا وكندا، كما يتوافق التقدير التقريبي بهذا الفصل مع تقديرات بليندر وسولو (١٩٧٤: ٨٨) اللذين لاحظا، بعد تلخيص الأدلة الإمبريقية للولايات المتحدة الأمريكية، أن "مُخطِّط السياسة المالية لن يضلَّ غالبًا إذا استخدم تقديرًا تقريبيًا للمضاعف بقيمة اثنين".

وحيث بلغ العجز الكلي، بعد استبعاد التحويلات الرسمية، قُرابَة ١٥٢٦٥ مليون جنيه عام ٢٠٠٠م، فيما بلغ عجز الحساب الجاري ٧٧٦٠ مليون جنيه، فسيتطلَّب خفض العجز الكلي إلى الصفر، خفض الناتج المحلي الإجمالي بمقدار ($\Delta M = \mathrm{m}\Delta Y$)، حيث M هو إجمالي الواردات و Y هو الناتج المحلي الإجمالي. وهكذا:

$$- 15265 = 0.17\ \Delta Y$$

$$\Delta Y = - 15265 / 0.17 = -\ \text{LE } 89{,}795 \text{ million.}$$

وحيث بلغ إجمالي الناتج المحلي الإجمالي ٣٣٩ مليار جنيه بأسعار السوق عام ٢٠٠٠م، يكون من الضروري خفضه بنسبة ٢٦% تقريبًا لخفض الواردات بما يكفي للقضاء على العجز الكلي، وبحسبة مشابهة يجب خفض الناتج بنسبة ١٣,٥% لخفض الواردات بمقدار ٧٦٠ مليون جنيه؛ لموازنة الحساب الجاري فقط، ما يمثِّل خسائر كبيرة، ويتطلَّب تقليل الاستهلاك بشدة أو خفض الاستثمار والنمو المستقبلي بعنف، ما يشير لوجود تعارض مُحتمل بين

---

(1) لو شملت الحسابات هذه الضرائب؛ لأصبح الميل الحدِّي للضريبة ٠,١٤، والمضاعف ٢,٠٤.

تحقيق هدف "داخلي" للبلد، مثل خفض الفقر، وهدف "خارجي"، مثل القضاء التام على عجز ميزان المدفوعات[1].

ثانيًا: ماذا لو أراد صُنَّاع السياسات القضاء على العجز الخارجي من خلال زيادة مكاسب النقد الأجنبية، مع الحفاظ على توازن الدخل القومي؟ فهل يمكن تحقيق ذلك بزيادة الصادرات (المُستخدمة هنا كمؤشر اختزالي وكيل عن مكاسب النقد الأجنبي) بمقدار ١٥٢٦٥ مليون جنيه؟

لا شَكَّ أن زيادة الصادرات ستزيد الناتج المحلي الإجمالي، إلا أن الأخير سيزيد بدوره الواردات؛ ما يفرض على صناع السياسات استهداف زيادة الصادرات بمقدار ١٥٢٦٥ مليون جنيه، وفوقه مقدار آخر من الصادرات يوازي الزيادة المُستجدة في الواردات عن زيادة الناتج الإجمالي، أي يجب أن يكون هدف الصادرات:

$$(\Delta X - \Delta M = 15265)$$

وحيث أن الزيادة في الواردات M، الناتجة عن زيادة الناتج الإجمالي Y، تساوي $m\Delta Y$ ؛ فإن الهدف يكون:

$$(\Delta X - m\Delta Y = 15265)$$

وحيث يكون التغيُّر في الناتج الإجمالي ΔY، الناتج عن زيادة الصادرات، بمقدار ΔX مضروبًا في المضاعف، أي: $(k\Delta X)$.

إذن:

$$\Delta X - mk\Delta X = 15265$$

$$\Delta X - 0.17\,(1 / (0.16+0.09+0.19)) * \Delta X = 15265$$

$$\Delta X - 0.17\,(2.27) * \Delta X = 15265$$

$$\Delta X = \text{LE } 25{,}025 \text{ million.}$$

وحيث كان إجمالي مكاسب النقد الأجنبي (من الصادرات السِّلَعيَّة والخدمات غير المرتبطة بعوامل الإنتاج والاستثمار والإيرادات الأخرى وتحويلات

---

[1] Appleyard and Field (1998: 560 - 5); Thirlwall and Gibson (1992: 136 - 48).

العاملين بالخارج) قُرابَة ٧٩٥٤٠ مليون جنيه عام ٢٠٠٠م، فإن القضاء على العجز الكُلِّي من خلال زيادة مكاسب النقد الأجنبي، كان يتطلب زيادتها بقُرابَة ٣٢%.

لا تهدف الحسابات السابقة سوى لإعطاء فكرة عن الأبعاد الكمِّية لبعض خيارات السياسات، فعمليًا، يجب إجراء حسابات أكثر تفصيلًا باستخدام جداول المُدخَلات والمُخرَجات لتوفير مُعامِلات استيراد مُفصَّلة، وقد يُستخدم فيها تعريف بديل للمضاعف، فمثلًا، انتقد ثيروول وچيبسون (١٩٩٤: ١٣٠ - ٩) الصيغة التقليدية للمُضاعف، التي تربط زيادات الواردات بالدخل، عبر الميل الحدِّي للاستيراد (كما استخدمناه هنا)، فمن وجهة نظرهما، يجب ربط الواردات بالإنفاق لا الدخل؛ لأن ربط الواردات بالدخل يفترض ضمنيًا أن النفقات كافةً لها نفس نسبة الواردات إلى الإنفاق، مُوضحين أن المضاعف سيختلف وفقًا لمحتوى الاستيراد لكل تغيُّر في الإنفاق الأوَّلي المستقل (اعتمادًا على ما إذا كان استثمارًا حكوميًا أو خاصًا، أو استهلاكًا حكوميًا أو خاصًا، أو صادرات وما شابه)؛ وبالتالي ستختلف قيمة المضاعف الذي سيأخذ هذه الفروق في الاعتبار، بشكلٍ عام، عن المضاعف المحسوب بالطريقة المعتادة.

وقد استخدم تسيجاي (١٩٨١) جداول المُدخَلات والمُخرَجات لمصر عام ١٩٥٤م، لحساب هذه المضاعفات المختلفة، ليحصل على قيَم تتراوح ما بين ٥,٠٥ لزيادة الاستهلاك الخاص، و٥,٤٧ للزيادة المستقلة في الصادرات.

قائمة المراجع

Abdel-Fadil, M. (1975) *Development, Income Distribution and Social Change in Rural Egypt (1952–70),* Cambridge: Cambridge University Press.

Abdel-Khalek, G. (1997) "Stabilization and structural adjustment policies in Egypt: economic reform or Dutch disease?" Paper presented at the Fourth Conference for Arab Economic Researchers, Cairo, Dec. 2–3, 1997 (Arabic).

Abdel-Khalek, G. (1998) "Egypt's Economic Reform and the Challenges of Globalization," in D. Heisel (ed.) *The Middle East and Development in a Changing World, Cairo Papers in Social Science* 20:2, Cairo: American University in Cairo Press.

Abdel-Khalek, G. (2001) *Stabilization and Adjustment in Egypt,* Cheltenham: Edward Elgar.

Abdel-Khalek, G. and Tignor, R. (1982) *The Political Economy of Income Distribution in Egypt,* New York: Holmes and Meier.

Abu Ali, Sultan (1987) "A scenario for the next five year plan," *L'Egypte Contemporaine* (Jan.–Apr.): 5–22 (Arabic).

Acharya, S. (1985) *Aspects of the Black Economy in India,* New Delhi: National Institute of Public Finance and Policy.

Acharya, S (1988) "India's Fiscal Policy," in R. Lucas and G. Papanek (eds) *The Indian Economy,* Boulder, Co: Westview.

Acharya, S. and Associates (1986) *Aspects of the Black Economy in India.* New Delhi: National Institute of Public Finance and Policy.

Adams, R.H. "Evaluating Development," in M. Riad El-Ghonemy (ed.) *Egypt in the Twenty-First Century: Challenges for Development,* London: Routledge.

Adams, R.H. and Page, J. (2003) "Poverty, inequality and growth in selected Middle East and North Africa countries, 1980–2000," *World Development* 31(12):2027–48.

Ahmed, S. (1984) "Public finance in Egypt," Staff Working Paper No. 639, Washington, DC: World Bank.

Alba, P., El-Shawarby, S., and Iqbal, F. (2004) "Fiscal and public debt sustainability in Egypt," Egyptian Center for Economic Studies (ECES), Working Paper No. 97, Cairo: ECES.

Alderman, H., von Braun, J., and Ahmed Sakr, S. (1982) *Egypt's Food Subsidy and Rationing System: A Description,* Washington, DC: International Food Policy Research Institute.

Alexander, S. (1952) "The effects of devaluation on a trade balance," *IMF Staff Papers* 3(1):263–78.

Alexandria Businessmen's Association (1996) "Small and Micro Enterprises in

Egypt," in M. Giugale and H. Mubarak (eds) *Private Sector Development in Egypt*, Cairo: American University in Cairo Press.

Ali, S. and Adams, R.H. (1996) "The Egyptian food subsidy system: operation and effects on income distribution," *World Development* 24(11):1777–91.

Al-Sayyid, A.L. (1969) *Egypt and Cromer*, New York: Frederick A. Praeger.

Al-Shawarby, S. (2000) "Estimating the Impact of the Egyptian Exchange Rate on Exports," in H. Nassar and A. Aziz (eds) *Egyptian Exports and Challenges of the 21st Century*, Cairo: Center for Economic and Financial Research and Studies, Cairo University.

American Chamber of Commerce in Egypt (1996) "Financing Private Sector Development in Egypt," in M. Giugale and H. Mubarak (eds) *Private Sector Development in Egypt*, Cairo: American University in Cairo Press.

Amin, G. (1968) "The Egyptian Economy and the Revolution," in P.J. Vatikiotis (ed.) *Egypt Since the Revolution*, New York: Praeger.

Amin, G. (1995) *Egypt's Economic Predicament*, Leiden: E.J. Brill.

Anand, S. (1997) "The Definition and Measurement of Poverty," in S. Subramanian (ed.) *Measurement of Inequality and Poverty*, Delhi: Oxford University Press.

Anis, M.A. (1950) "A study of the national income of Egypt," *L'Egypte Contemporaine* 261–2, Cairo: SOP Press.

Appleyard, D.R. and Field, A.J. (1998) *International Economics*, 3rd edn, Boston: Irwin.

Arrow, K.J. (1962) "The Economic Implications of Learning by Doing," *Review of Economic Studies* 29(3):155–73.

Artus, P. (1989) *Macroéconomie*, Paris: Presses Universitaires de France.

Assaad, R. (1995) *The Effects of Public Sector Hiring and Compensation Policies on the Egyptian Labor Market*, Cairo: Economic Research Forum.

Assaad, R. (1996a) *An Analysis of Compensation Programs for Redundant Workers in Egyptian Public Enterprises*, Cairo: Economic Research Forum.

Assaad, R. (1996b) "Structural Adjustment and Labor Market Reform in Egypt," in H. Hopfinger (ed.) *Economic Liberalisation and Privatisation in Socialist Arab Countries*, Stuttgart: Justus Perthes Verlag Gotha.

Assaad, R. (1997) "The Employment Crisis in Egypt: Current Trends and Future Prospects," in Karen Pfeiffer (ed.) *Research in Middle East Economics*, Vol. 2, Greenwich, Conn.: JAI Press.

Assaad, R. (1999) "The Transformation of the Egyptian Labor Market: 1988–1998," Paper presented at the Conference on Labor Market and Human Resource Development in Egypt, Cairo, November 1999.

Assaad, R. (2000) *The Transformation of the Egyptian Labor Market: 1988–1998*, Cairo: Economic Research Forum.

Assaad, R. and Rouchdy, M. (1999) "Poverty and poverty alleviation strategies in Egypt," *Cairo Papers in Social Science* 22(1), Cairo: American University in Cairo.

Assaad, R., El-Hamdi, F., and Ahmed, A. (1999) *The Determinants of Employment Status in Egypt*, Washington, DC: International Food Policy Research Institute.

Ayubi, N. (1980) *Bureaucracy and Politics in Contemporary Egypt*, London: Ithaca Press.

Atkeson, A. and Ohanian, L.E. (2001) "Are Phillips curves useful for forecasting inflation?," *Federal Reserve Bank Minneapolis Quarterly* (Winter):2–11.

Backhouse, R. (1991) *Applied UK Macroeconomics*, Oxford: Basil Blackwell.

Baer, G. (1962) *A History of Landownership in Modern Egypt, 1800–1950*, London: Oxford University Press.

Bahaa, E., Ziad, A., and Mohieldin, M. (1998) "On Prudential Regulation in Egypt," in M. El-Erian and M. Mohieldin (eds) *Financial Development in Emerging Markets: The Egyptian Experience,* Cairo: Egyptian Center for Economic Studies.

Baker, R.W. (1978) *Egypt's Uncertain Revolution under Nasser and Sadat,* Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Balassa, B. (1965) "Trade liberalization and 'revealed' comparative advantage," *The Manchester School of Economic and Social Studies* 33(2):99–123.

Balassa, B. and Associates (1971) *The Structure of Protection in Developing Countries,* Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.

Baldwin, R.E. and Seghezza, E. (1996) "Testing for trade-induced investment growth," Discussion Paper 1331, London: Centre for Economic Policy Research.

Ball, L. and Mankiw, N.G. (2002) "The NAIRU in theory and practice," NBER Working Paper 8940, New York: National Bureau of Economic Research.

Barker, D. and Holdsworth, D. (1993) "The causes of bank failures in the 1980s," Research Paper 9325, Federal Reserve Bank of New York.

Barro, R.J. (1995) "Inflation and economic growth," *Bank of England Quarterly Bulletin* 35(2):166–76.

Bartsch, U. (1997) *Interpreting Household Budget Surveys: Estimates for Poverty and Income Distribution in Egypt,* Cairo: Economic Research Forum.

Benson, A. (1998) *Exports and Imports in Middle East Economies,* London: Institute of Global Economics.

Bentley, J., in association with Yehia Kamel, Abul Ela, and Sakr (1994) *Egyptian Legal and Judicial Sector Assessment,* Cairo: USAID.

Bernanke, B.S., Laubach, T., Posen, A.S., and Mishkin, F.S. (1999) *Inflation Targeting: Lessons from the International Experience,* Princeton, NJ: Princeton University Press.

Bernier, B. and Simon, Y. (2001) *Initiation à la macroéconomie,* 8th edn, Paris: Dunod.

Beveridge, W.H. (1944) *Full Employyment in a Free Society,* Woking, UK: Unwin.

Bhagwati, J. (1967) "The Tying of Aid." UNCTAD Secretariat, TD/7/Suppl. 4, United Nations; reprinted in J. Bhagwati and R.S. Eckhaus (eds) *Foreign Aid,* London: Penguin Books, 1970.

Bhattacharyya, A.K. (1998) "Introduction and Overview," in *Combating Poverty,* Seoul, Korea: UNDP.

Bisat, A., El-Erian, M.A., and Helbling, T. (1997) *Growth, Investment, and Saving in the Arab Economies,* Washington, DC: IMF.

Blecker, R.A. (2000) *The Diminishing Returns to Export-Led Growth,* New York: Council on Foreign Relations.

Blinder, A.S. and Solow, R.M. (1974) "Analytical Foundations of Fiscal Policy," in *The Economics of Public Finance,* Washington, DC: Brookings Institution.

Bosworth, B., Collins, S., and Chen, Y.-C. (1995) "Accounting for differences in economic growth," *Brookings Discussion Papers in International Economics,* 115, Washington, DC: Brookings Institution.

Bouis, H. and Ahmed, A. (1999) *The Egyptian Food Subsidy System: Impacts on the Poor and an Evaluation of Alternatives for Policy Reforms,* Washington, DC: International Food Policy Research Institute.

Bouis, H., Ahmed, A.U., and Hamza, A.S. (1999) *Patterns of Food Consumption and Nutrition in Egypt,* Washington, DC: International Food Policy Research Institute.

Bowman, A.K. and Rogan, E. (1999) *Agriculture in Egypt.* Oxford: Oxford University Press.

Brada, J.C. and Estrin, S. (1990) "Advances in the theory and practice of indicative planning," *Journal of Comparative Economics* 14(Dec):523–30.

Bruno, M. (1995) "Does inflation really lower growth?," *Finance and Development* 32(Sep):35–8.

Bruton, H.J. (1983) "Egypt's development in the seventies," *Economic Development and Cultural Change* 31(Jul):679–704.

Burgess, R. and Stern, N. (1993) "Taxation and development," *Journal of Economic Literature* 31(2):762–830.

Burnside, C. and Dollar, D. (2000) "Aid, policies, and growth," *American Economic Review* 90(4):847–68.

Cadwell, C. (1999) "Legal Reform: the Path for Egypt," in *Growth Beyond Stabilization: Conference Proceedings,* Cairo: Egyptian Center for Economic Studies.

Calvo, G.A. and Reinhart, C.M. (2002) "Fear of floating," *Quarterly Journal of Economics* 117(2):379–408.

CAPMAS (Central Agency for Public Mobilization and Statistics) (1996) *National Accounts, Egypt: Input–Output Table,* Cairo.

CAPMAS (1998) *Survey of Vocational Training Centres,* Cairo: Social Fund for Development.

CAPMAS (1999) *Statistical Yearbooks, 1992–98,* Cairo.

CAPMAS (2002) *Household Income and Expenditure Survey 2000,* Cairo: CAPMAS.

Cardiff, P. (1997) "Poverty and Inequality in Egypt," in K. Pfeifer (ed.) *Research in Middle East Economics,* Vol. 2, Greenwich, Conn.: JAI Press.

Chelliah, R.J. (1971) "Trends in taxation in developing countries," *IMF Staff Papers* 18(2):254–331.

Chugh, R.L. and Uppal, J.S. (1986) *Black Economy in India,* New Delhi: Tata McGraw-Hill.

Church, K.B., Mitchell, P.R., Smith, P.N., and Wallis, K.F. (1995) "Comparative properties of models of the UK economy," *National Institute Economic Review* 153(Aug):59–72, London: National Institute of Economic and Social Research.

Coe, D.T., Helpman, E., and Hoffmaister, A.W. (1997) "North–south R&D spillovers," *Economic Journal* 107(440):134–49.

Cole, R.A. and Gunther, J.W. (1998) "Predicting bank failures: a comparison of on- and off-site monitoring systems," *Journal of Financial Services Research* 13:103–17.

Commander, S. (1987) *The State and Agricultural Development in Egypt Since 1973,* London: Ithaca Press.

Cooper, M.N. (1982) *The Transformation of Egypt,* Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.

Cooper, R.N. (1971) "Currency Devaluation in Developing Countries," *Essays in International Finance,* 86, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Corbo, V., Fischer, S., and Webb, S. (1992) *Adjustment Lending Revisited: Policies to Restore Growth,* Washington, DC: World Bank.

Corden, W.M. (1971) *The Theory of Protection,* Oxford: Oxford University Press.

Cornia, G., Jolly, R., and Stewart, F. (1987, 1988) *Adjustment with a Human Face,* vols 1 and 2, Oxford: Oxford University Press.

Cottenet, H. (2003) "Booms de Ressources Exogenes et Developpement Manufacturier en Égypte: L'Illusion du Syndrome Hollandais," Ph.D. diss., Université d'Auvergne Clermont-Ferrand I, France.

Crémer, H. and Crémer, J. (1994) "L'apport des théories économiques récentes à la plannification indicative," *Revue Economique,* 44 (Numéro hors série): 57–73.

Cromer, Earl of (1908) *Modern Egypt*, London: Macmillan and Co.

Dailami, M. and Dinh, H.T. (1991) "Interest rate policy in Egypt: its role in stabilization and adjustment," Working Paper No. 655, Washington, DC: World Bank.

Dakolias, M. (1999) "Court performance around the world: a comparative perspective," World Bank Technical Paper No. 430, Washington, DC: World Bank.

Daly, M.W. (1998). "The British occupation," in M.W. Daly (ed.) *The Cambridge History of Egypt, Volume Two: Modern Egypt*, Cambridge: Cambridge University Press.

Danilin, V.I., Meterov, I., Rosefield, S., and Knox Lovell, C.A. (1985) "Measuring enterprise efficiency in the Soviet Union: a stochastic frontier analysis," *Economica* 52(May):57–73.

Datt, G. and Olmsted, J. (1999) *Agricultural Wages and Food Prices in Egypt: A Governorate-level Analysis for 1976–1993*, Washington, DC: International Food Policy Research Institute.

Datt, G., Jolliffe, D., and Sharma, M. (1997, 1999) "A Profile of Poverty in Egypt: 1997," Washington, DC: International Food Policy Research Institute.

Demetriades, P. (1998) "Financial Markets and Economic Development," in M. El-Erian and M. Mohieldin (eds) *Financial Markets in Emerging Markets: The Egyptian Experience*, Cairo: Egyptian Center for Economic Studies.

Denison, E. (1985) *Trends in American Economic Growth, 1929–82*, Washington, DC: The Brookings Institution.

Denison, E.F. (1962) *The Sources of Economic Growth in the United States and the Alternatives Before Us*, New York: Committee for Economic Development.

De Soto, H. (1997) "Dead capital and the poor in Egypt," *Distinguished Lecture Series*, 11, Cairo: Egyptian Center for Economic Studies.

De Soto, H. (2000) *The Mystery of Capital*, New York: Basic Books.

Dessouki, A.E.H. (1982) "The Politics of Income Distribution in Egypt," in G. Abdel-Khalek and R. Tignor (eds) *The Political Economy of Income Distribution in Egypt*, New York: Holmes and Meier.

Dessouki, A.E.H. (1996) "External Factors and Development in Egypt," in D. Tschirgi (ed.) *Development in the Age of Liberalization: Egypt and Mexico*, Cairo: American University in Cairo Press.

Devarajan, S., Go, D., and Li, H. (1999) "Quantifying the fiscal effects of trade reform: a general equilibrium model estimated for 60 countries," Washington, DC: World Bank.

Dinh, H.T. and Giugale, M. (1991) "Inflation tax and deficit financing in Egypt," Working Paper No. 668, Washington, DC: World Bank.

Diwan, I. (1995) *Will Arab Workers Prosper or be Left Out in the Twenty-First Century?*, Cairo: Economic Research Forum.

Djankov, S. (2000) "The regulation of entry," NBER Working Paper No. 7892, Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.

Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., and Schleifer, A. (2001) "Legal Structure and Judicial Efficiency: The Lex Mundi Project," Washington, DC: World Bank.

Dollar, D. (1992) "Outward-oriented economies do grow more rapidly: evidence from 95 LDCs, 1976–85," *Economic Development and Cultural Change* 40(Apr.): 523–44.

Domar, E. (1944) "The burden of the debt and national income," *American Economic Review* 34(4):798–827.

Donders, J. and Kranendonk, H. (1999) "The accuracy of CPB forecasts," *CPB Report 2*, Netherlands Centraal Planbureau.

Dorfman, R., Samuelson, P.A., and Solow, R.M. (1958) *Linear Programming and Economic Analysis*, New York: McGraw-Hill.

Dreze, J. and Sen, A. (1989) *Hunger and Public Action*, Oxford: Clarendon Press.

Easterly, W. and Schmidt-Hebbel, K. (1994) "Fiscal Adjustment and Macroeconomic Performance: A Synthesis," in W. Easterly, C.A. Rodriguez, and K. Schmidt-Hebbel, *Public Sector Deficits and Macroeconomic Performance*, New York: Oxford University Press.

Edwards, S. (1989) *Real Exchange Rates, Devaluation and Adjustment: Exchange Rate Policies in Developing Countries*, Cambridge, Mass.: MIT Press.

Edwards, S. (1993a) "Openness, trade liberalization and growth in developing countries," *Journal of Economic Literature* 31(3):1358–93.

Edwards, S. (1993b) "Exchange rates as nominal anchors," *Weltwirtschaftliches Archiv/Review of World Economics* 129(1):1–32.

Edwards, S. (1994) "Real and Monetary Determinants or Real Exchange Rate Behavior; Theory and Evidence from Developing Countries," in J. Williamson (ed.) *Estimating Equilibrium Exchange Rates*, Washington, DC: Institute for International Economics.

Eilts, H.F. (1985) "Foreword," in W.J. Burns, *Economic Aid and American Policy toward Egypt, 1955–1981*, Albany, NY: State University of New York Press.

El Edel, M. Reda A. (1982) "Impact of Taxation on Income Distribution: An Exploratory Attempt to Estimate Tax Incidence in Egypt," in G. Abdel-Khalek and R. Tignor (eds) *The Political Economy of Income Distribution in Egypt*, New York: Holmes and Meier.

El-Erian, M. (1988) "Currency substitution in Egypt and the Yemen Arab Republic," *IMF Staff Papers* 35(1):85–103.

El-Ghonemy, M.R. (2003) "Development Strategies, 1950–2001," in M.R. El-Ghonemy (ed.) *Egypt in the Twenty-First Century: Challenges for Development*, London: Routledge.

El-Guwwadi, M. (1997) *El wuzra' 1952–1997*, Cairo: Dar el-Shorouq (Arabic).

El Kholie, O.A. (1973) "Disparities of Egyptian personal income distribution," *L'Egypte Contemporaine* 34(354):33–56.

El-Leithy, H. and Osman, M.O. (1996) *Profile and Trend of Poverty and Economic Growth in Egypt*, Cairo: Institute of National Planning and UNDP.

El-Leithy, H., El-Khawaga, O., and Riad, N. (1999) "Poverty Assessment in Egypt: 1991–96," Economic Research Monograph. Cairo: Cairo University.

Elmendorf, D.W. and Mankiw, N.G. (1999) "Government Debt," in J. Taylor and M. Woodford (eds) *Handbook of Macroeconomics*, Vol. 1C, Amsterdam: Elsevier.

El-Nasser, G.A. (1954) *The Philosophy of the Revolution*, Cairo: Dar El Maaref.

El-Refaie, F. (1998) "Financial Intermediation: The Efficiency of the Egyptian Banking System," in M. El-Erian and M. Mohieldin (eds) *Financial Development in Emerging Markets: The Egyptian Experience*, Cairo: Egyptian Center for Economic Studies.

El-Refaie, F. (2000) "Monetary and exchange rate policies: options for Egypt," Paper presented at the Egyptian Center for Economic Studies' Conference on the Coordination of Monetary and Fiscal Policy in Egypt, Cairo, Nov. 19–20.

El-Sadat, A. (1974) *The October Working Paper*, Cairo: Arab Republic of Egypt, Ministry of Information.

El-Sadat, A. (1977) *In Search of Identity*, New York: Harper and Row.

El-Shazly, A. (1999) "The Egyptian Banking System: A Review," Cairo: World Bank.

El-Shazly, A. (2000) "The Banking Sector in Egypt: An Overview," Cairo: World Bank.

El-Shazly, A. (2001) "Incentive-based regulations and bank restructuring in Egypt," Paper presented at the Annual Conference of the Middle East Economic Association, Cairo, January 2001.

Esfahani, H.S. (1999) "Fiscal Stabilization and Budgetary Institutions in Egypt," Cairo: Economic Research Forum.

Estrin, S. and Holmes, P. (1983) *French Planning in Theory and Practice*, London: Allen and Unwin.

Fahmy, K. (1998) "The Era of Muhammad 'Ali Pasha, 1805–1848," in M.W. Daly (ed.) *The Cambridge History of Egypt, Volume Two: Modern Egypt*, Cambridge: Cambridge University Press.

FAO (UN, Food and Agriculture Organization) (1999) *Comparative Advantage and Competitiveness of Crops, Crop Rotations, and Livestock Products in Egypt*, Cairo: FAO Regional Office.

Fawzy, S. (1999) "The Business Environment in Egypt," in S. Fawzy and A. Galal (eds) *Partners for Development*, Washington, DC: World Bank.

Fawzy, S. (2000) "Barriers to Egyptian Exports: Institutional Barriers to Exports," in H. Nassar and A. Aziz (eds) *Egyptian Exports and Challenges of the 21st Century*, Cairo: Center for Economic and Financial Research and Studies, Cairo University.

Fawzy, S. and Galal, A. (1999) *Partners for Development*, Washington, DC: World Bank.

Felipe, J. (1999) "Total factor productivity growth in East Asia: a critical survey," *Journal of Development Studies* 35(4):1–41.

Fergany, N. (1991) "A Characterization of the Employment Problem in Egypt," in H. Handoussa and G. Porter (eds) *Employment and Structural Adjustment: Egypt in the 1990s*, Cairo: Economic Research Forum.

Fergany, N. (1992) *Poverty and Unemployment Profiles on the Level of Administrative Units*, Cairo: Al Mishkat.

Fergany, N. (1995) *Recent Trends in Participation in Economic Activity and Open Unemployment in Egypt*, Cairo: Al Mishkat.

Fergany, N. (1996a) *Review of the Labour Force Sample Survey and Basic Measures of Employment and Unemployment: Egypt 1990–95*, Report prepared for the ILO, Cairo, Egypt.

Fergany, N. (1996b) *The challenge for the 21st Century for Egypt: Education and Labor* (Arabic), Cairo: Al Mishkat.

Fergany, N. (1998a) *The Growth of Poverty in Egypt*, Research Notes, Cairo: Al Mishkat.

Fergany, N. (1998b) *Dynamics of Employment Creation and Destruction: Egypt, 1990–95*, Research Notes, Cairo: Al Mishkat.

Fergany, N. (1999) *An Assessment of the Unemployment Situation in Egypt*, Research Notes, Cairo: Al Mishkat.

Fields, G.S. (2001) *Distribution and Development*, Cambridge, Mass.: MIT Press.

Fischer, S. (1993) "The role of macroeconomic factors in growth," *Journal of Monetary Economics* 32(3):485–512.

Fischer, S. (1994) "Modern Central Banking," in F. Capie, C. Goodhart, S. Fischer, and N. Schnadt (eds) *The Future of Central Banking: The Tercentenary Symposium of the Bank of England*, Cambridge: Cambridge University Press.

Fleming, J.M. (1962) "Domestic financial policies under fixed and floating exchange rates," *IMF Staff Papers* 9(3):369–79.

Foley, D.K. and Michl, T.R. (1999) *Growth and Distribution*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Foster, J., Greer, J., and Thorbecke, E. (1984) "A class of decomposable poverty measures," *Econometrica* 52(3):761–6.

Frank, C.R. (1970) *Debt and Terms of Aid*, Washington, DC: Overseas Development Council.

Frank, R. and Bernanke, B. (2001) *Principles of Macroeconomics*, New York: McGraw-Hill Irwin.

Friedman, M. (1968) "The role of monetary policy," *American Economic Review* 58(1):1–17.

Fry, M.J. (1995) *Money, Interest, and Banking in Economic Development*, 2nd edn, Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.

Fry, M.J. (1997) "The Fiscal Abuse of Central Banks," in M.I. Blejer and T. Ter-Minassian (eds) *Macroeconomic Dimensions of Public Finance*, London: Routledge.

Fu, T.-T., Huang, C.J., and Knox Lovell, C.A. (1988) *Economic Efficiency and Productivity Growth in the Asia-Pacific Region*, Cheltenham: Edward Elgar.

Galal, A. (1995) "Which Institutions Constrain Economic Growth in Egypt the Most?," Egyptian Center for Economic Studies (ECES), Working Paper No. 1, Cairo: ECES.

Galal, A. (1996) "Savings and Privatization," Egyptian Center for Economic Studies (ECES), Working Paper No. 8, Cairo: ECES.

Galal, A. (2002) "Employment and Unemployment in Egypt," Policy Viewpoint 11 (Jun), Cairo: ECES.

Galal, A. (2004) "The Economics of Formalization: Potential Winners and Losers from Formalization in Egypt," Egyptian Center for Economic Studies (ECES), Working Paper No. 95, Cairo: ECES.

Galbraith, J.K. (1992) *The Culture of Contentment*, New York: Houghton Mifflin.

Gautier, F. (1997) "Labor markets in the Middle East," Working Paper for the World Bank, Washington, DC.

Ghoneim, A. (2002) "Institutional Reforms to Promote Exports: Egypt and the EU," in N. El-Mikawy and H. Handoussa (eds) *Institutional Reform and Economic Development in Egypt*, Cairo: Economic Research Forum.

Giugale, M. and Mubarak, H. (1996) "The Rationale of Private Sector Development in Egypt," in M. Giugale and H. Mubara (eds) *Private Sector Development in Egypt*, Cairo: American University in Cairo.

Government of Egypt/World Bank (2000) *Plan of Action for Export Promotion*, Report of the Joint Task Force of the Government of Egypt and the World Bank, Cairo: World Bank.

Grubel, H.G. and Johnson, H.G. (1971) *Effective Trade Protection*, Geneva: GATT and Graduate Institute of International Studies.

Haberler, G. (1958) "Introduction to 'Problems in International Economics,'" *Review of Economics and Statistics* 40(Supplement):3–9.

Haddad, L. (2003) "Chronic and transitory poverty: evidence from Egypt, 1997–99," *World Development* 31(1):71–85.

Haddad, L. and Ahmed, A. (1999) *Poverty Dynamics in Egypt: 1997–1999.* Washington, DC: International Food Policy Research Institute.

Hahn, F. and Matthews, R.C.O. (1965) "The Theory of Economic Growth: A Survey," in *American Economic Association and Royal Economic Society, Surveys in Economic Theory,* Vol. II, London: Macmillan.

Hall, R.E. and Jones, C.I. (1999) "Why do some countries produce so much more output per worker than others?," *Quarterly Journal of Economics* 114(1):83–116.

Handoussa, H. (1990) "Egypt's Investment Strategy, Policies, and Performance since the Infitah," in S. El Naggar (ed.) *Investment Policies in the Arab Countries,* Washington, DC: IMF.

Handoussa, H. (1991a) "A Characterisation of the Employment Problem in Egypt," in H. Handoussa and G. Potter (eds) *Employment and Structural Adjustment,* Cairo: American University in Cairo Press.

Handoussa, H. (1991b) "Reform Policies for Egypt's Manufacturing Sector," in H. Handoussa and G. Potter (eds) *Employment and Structural Adjustment,* Cairo: American University in Cairo Press.

Handoussa, H. (1991c) "The Impact of Foreign Aid on Egypt's Economic Development, 1952–86," in U. Lele and I. Nabi (eds) *Transitions in Development,* San Francisco: ICS Press.

Handoussa, H. (2002) "A Balance Sheet of Reform in Two Decades," in N. El-Mikawy and H. Handoussa (eds) *Institutional Reform and Economic Development in Egypt,* Cairo: Economic Research Forum.

Handoussa, H. and El Oraby, N. (2004) "Civil service wages and reform: the case of Egypt," Egyptian Center for Economic Studies (ECES), Working Paper No. 98, Cairo: ECES.

Handy, H. (2001) "Monetary policy and financial sector reform in Egypt: the record and the challenges ahead," Egyptian Center for Economic Studies (ECES), Working Paper No. 51, Cairo: ECES.

Hansen, B. (1968) "Planning and Economic Growth in the U.A.R. (Egypt), 1960–65," in P.J. Vatikiotis (ed.) *Egypt Since the Revolution,* London: Allen and Unwin.

Hansen, B. (1974) "Preliminary Report on an Attempt to Estimate National Product and Income for Egypt, ca. 1880–1913," Berkeley, Calif.: University of Berkeley, Institute of International Studies.

Hansen, B. (1975) "Arab socialism in Egypt," *World Development* 3(4):201–11.

Hansen, B. (1991) *Egypt and Turkey: The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth,* New York: Oxford University Press.

Hansen, B. and Marzouk, G. (1965) *Development and Economic Policy in the UAR (Egypt),* Amsterdam: North-Holland.

Hansen, B. and Mead, D. (1965) "The National Income of the UAR (Egypt), 1939–62," in S. Goldberg and P. Deane (eds) *Studies in Short-Term National Accounts and Long-Term Economic Growth,* Income and Wealth, Series XI, London: Bowes and Bowes.

Hansen, B. and Nashashibi, K. (1975) *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Egypt,* New York: National Bureau of Economic Research.

Hansen, B. and Radwan, S. (1982) *Employment Opportunities and Equity in Egypt,* Geneva: International Labour Office.

Haq, M. ul (1967) "Tied Credits: A Quantitative Analysis," in J.H. Adler (ed.) *Capital Movements and Economic Development,* New York: Macmillan.

Haq, M. ul (1976) *The Poverty Curtain: Choices for the Third World*, New York: Columbia University Press.

Haq, M. ul (1995) *Reflections on Human Development*, New York: Oxford University Press.

Haque, N. ul (1990) "Currency Substitution in Egypt," Washington, DC: International Monetary Fund.

Haque, N. ul and Montiel, P. (1987) "Ricardian Equivalence, Liquidity Constraints and the Yaari–Blanchard Effect: Tests for Developing Countries," Development Research Department, Washington, DC: World Bank.

Harberger, A. (1957) "Some evidence on the international price mechanism," *Journal of Political Economy* 65(6):506–21.

Harberger, A. (1977) "Perspectives on Capital and Technology in Less Developed Countries," in M.J. Artis and A.R. Nobay (eds) *Contemporary Economic Analysis*, London: Croome Helm.

Harcourt, G.C. (1972) *Some Cambridge Controversies in the Theory of Capital*, Cambridge: Cambridge University Press.

Harrigan, J. and Mosley, P. (1991) "Evaluating the impact of World Bank structural adjustment lending 1980–87," *Journal of Development Studies* 27(3):63–94.

Harrison, A. (1996) "Openness and growth: a time-series, cross-country analysis for developing countries," *Journal of Development Economics* 48(2):419–47.

Harrod, R.F. (1948) *Towards a Dynamic Economics*, London: Macmillan.

Hassan, H. (1996) "A PSD-Friendly Tax System," in M. Giugale and H. Mubarak (eds) *Private Sector Development in Egypt*, Cairo: American University in Cairo.

Hassan, M. (2003) "Can monetary policy play an effective role in Egypt?," Egyptian Center for Economic Studies (ECES), Working Paper No. 84, Cairo: ECES.

Helmy, T. (2004) "Empowering the people," *Al-Ahram Weekly*, September 3.

Hicks, J.R. (1932; 2nd edn, 1963) *The Theory of Wages*, London: Macmillan.

Hinkle, L.E. and Nsengiyumva, F. (1999) "External Exchange Rates: Purchasing Power Parity, the Mundell–Fleming Model, and Competitiveness in Traded Goods," in L.E. Hinkle and P.J. Montiel (eds) *Exchange Rate Misalignment*, New York: Oxford University Press.

Hirtle, B.J. and Lopez, J.A. (1999) "Supervisory information and the frequency of bank examinations," Federal Reserve Bank of New York, *Economic Policy Review* (5):1–20.

Hobbes, T. [1651] (1962) *Leviathan*, New York: Collier Books.

Hoekman, B. (1996) *Trade and Investment Liberalization: Issues and Options for Egypt*, Washington, DC: World Bank.

Hoekman, B. and El-Din, H.K. (2000) *Trade Policy Developments in the Middle East and North Africa*, Washington, DC: World Bank.

Hoekman, B., Kee, H.L., and Olarreaga, M. (2001) "Markups under domestic and foreign entry," Background paper for the *World Development Report 2001*, Washington, DC: World Bank.

Hoggarth, G., Reis, R., and Saporta, V. (2002) "Costs of banking system instability: some empirical evidence," *Journal of Banking and Finance* (26):825–55.

Holt, R. and Roe, T. (1993) "The Political Economy of Reform: Egypt in the 1980s," in R.H. Bates and A.O. Krueger (eds) *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform*, Oxford: Blackwell.

Hopkin, W. and Godley, W. (1965) "An analysis of tax changes," *National Institute Economic Review* 32(May):33–42.

Huband, M. (1999) *Egypt Leading the Way*, London: Euromoney Books.

Ibrahim, S.E. (1982) "Social Mobility and Income Distribution in Egypt, 1952–1977," in G. Abdel-Khalek and R. Tignor (eds) *The Political Economy of Income Distribution in Egypt*, New York: Holmes and Meier.

Ikram, K. (1980) *Egypt: Economic Management in a Period of Transition*, Baltimore, Md. and London: Johns Hopkins University Press.

Ikram, K. (1981) "Meeting the social contract in Egypt," *Finance and Development* 18(3):30–33.

IMF (International Monetary Fund) (1982) *Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions*, Washington, DC: IMF.

IMF (1983) *Arab Republic of Egypt: Recent Economic Developments*, Washington, DC: IMF.

IMF (1998a) *Egypt: Beyond Stabilization, Toward a Dynamic Economy*, Washington, DC: IMF.

IMF (1998b) "Arab Republic of Egypt: An Agenda for Structural Reform," Washington, DC: IMF, Middle Eastern Department.

IMF (2003) *World Economic Outlook*, Washington, DC: IMF.

INP (Institute of National Planning) (1996) *Egypt: Human Development Report 1996*, Cairo: INP.

INP (2002) *Egypt: Human Development Report 2002*, Cairo: INP.

ILO (International Labor Organization) (1996) *World Employment Report, 1996/97: National Policies in a Global Context*, Geneva: ILO.

ILO (1998) *1998 Yearbook of Labor Statistics*, Geneva: ILO.

Issawi, C.A. (1963) *Egypt in Revolution*, London: Oxford University Press.

Issawi, C.A. (1990) "Economic Evolution Since 1800," in I.M. Oweiss (ed.) *The Political Economy of Contemporary Egypt*, Washington, DC: Georgetown University, Center for Contemporary Arab Studies.

Johnson, H.G. (1971) *Aspects of the Theory of Tariffs*, London: Allen and Unwin.

Jorgenson, D.W. and Griliches, Z. (1967) "The explanation of productivity change," *Review of Economic Studies* 34(3):249–83.

Joshi, V. and Little, I.M.D. (1994) *India: Macroeconomics and Political Economy, 1964–1991*, Washington, DC: World Bank.

Karshenas, M. (1994) "Structural adjustment and employment in the Middle East and North Africa," Working Paper, Cairo: Economic Research Forum.

Kaufman, D., Kraay, A.. and Zoido-Lobaton, P. (2002) "Governance matters II," Policy Research Working Paper No. 2772, Washington, DC: World Bank.

Keynes, J.M. (1923) [1971] *A Tract on Monetary Reform*, London: Macmillan, for the Royal Economic Society [*The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Vol. IV].

Khattab, M. (1999) "Constraints to privatization: the Egyptian experience," Egyptian Center for Economic Studies (ECES), Working Paper No. 38, Cairo: ECES.

Kheir El Din, H. (2000) "Egypt's Exports under Liberalization: Performance and Constraints (1980–1998)," in H. Nassar and A. Aziz (eds) *Egyptian Exports and Challenges of the 21st Century*, Cairo: Center for Economic and Financial Research and Studies, Cairo University.

Kheir El Din, H. and El Shawarby, S. (2002) "Trade and foreign exchange regime in Egypt," Paper presented at the Conference on Institutional and Policy Changes Facing the Egyptian Economy, Cairo University (Center for Economic and Financial Research and Studies) and USAID, May 26–27, 2002, Cairo.

Kheir El Din, H. and Moursi, T.A. (2002) "Sources of economic growth and technical progress in Egypt: an aggregate perspective," Paper presented to the Economic Research Forum of the Arab Countries, Iran and Turkey, Cairo: Economic Research Forum.

Kheir El Din, H., Moursi, T., and El-Megharbel, N. (1997) "Macroeconomic and Sectoral Effects of Trade Liberalization Policies: A General Equilibrium Approach," in H. Kheir El Din (ed.) *Implications of the Uruguay Round on the Arab Countries*, Cairo: Dar Al-Mostaqbal Al-Arabi.

Kim, J.-I., and Lau, L. (1994) "The sources of economic growth of the East Asian newly industrialized countries," *Journal of the Japanese and International Economies* 8(3):235–71.

Klein, L.R., Ball, R.J., Hazlewood, A., and Vandome, P. (1961) *An Econometric Model of the United Kingdom*, Oxford: Basil Blackwell.

Korayem, K. (1992) "Poverty in Egypt: literature review (1985–1991)," Paper submitted to the Third World Forum and UNICEF, Cairo.

Korayem, K. (1994) *Poverty and Income Distribution in Egypt*, Cairo: Third World Forum.

Korayem, K. (1996) "Structural adjustment, stabilization policies and the poor in Egypt," *Cairo Papers in Social Science* 18(4)Winter.

Korayem, K. (1997) "Egypt's Economic Reform and Structural Adjustment (ERSAP)," Egyptian Center for Economic Studies (ECES), Working Paper No. 19, Cairo: ECES.

Kouamé, A.T. (2000) "Egypt: Export Competitiveness Analysis," Washington, DC: World Bank, MENA Region.

Krugman, P. (1997) "What ever happened to the Asian miracle?," *Fortune* 13(4):26–7.

Landes, D.M. (1958) *Bankers and Pashas*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Lane, E.W. (1836) *The Manners and Customs of the Modern Egyptians*, London: J.M. Dent; 1923 (5th edn, 1860) ed. E.S. Poole.

Lanjouw, P. and Ravallion, M. (1995) "Poverty and household size," *Economic Journal* 105(433):1415–34.

Lanjouw, P. (1996) "How Should We Assess Poverty Using Data from Different Surveys?," Washington, DC: World Bank.

Laurens, B. and de la Piedra, E.G. (1998) "Coordination of monetary and fiscal policies," Working Paper, Washington, DC: IMF.

Lavigne, M. (1999) *The Economics of Transition*, 2nd edn, New York: St. Martin's Press.

Leamer, E.E. and Stern, R.M. (1970) *Quantitative International Economics*, Boston: Allyn and Bacon.

Leddin, A.J. and Walsh, B.M. (1992) *The Macroeconomy of Ireland*, 2nd edn, Dublin: Gill and Macmillan.

Leibenstein, H. (1966) "Allocative efficiency versus 'x-efficiency,'" *American Economic Review* 56(3):392–415.

Lerner, A.P. (1944) *The Economics of Control*, London: Macmillan.

Lichtheim, M. (1973, 1976, 1980) *Ancient Egyptian Literature*, Berkeley: University of California.

Little, T. (1965) *High Dam at Aswan*, New York: John Day.

Loayza, N. and Soto, R. (2002) *Inflation Targeting: Design, Performance, Challenges*, Santiago, Chile: Central Bank of Chile.

Löfgren, H. (1993) "Economic policy in Egypt: a breakdown in reform resistance?," *International Journal of Middle Eastern Studies* 25(3):407–21.

Mabro, R. (1974) *The Egyptian Economy, 1952–72*, Oxford: Clarendon Press.

Mabro, R. and Radwan, S. (1976) *The Industrialization of Egypt, 1939–73*, Oxford: Clarendon Press.

Madani, D. and Olarreaga, M. (2002) "Politically optimal tariffs: an application to Egypt," World Bank Policy Research Working Paper, Washington, DC: World Bank.

Maddison, A. (1970) *Economic Progress and Policy in Developing Countries*, London: Allen and Unwin.

Mahbub ul Haq Human Development Centre (1999) *Human Development in South Asia, 1999: The Crisis of Governance*, Karachi: Oxford University Press.

Mansfield, P. (1965) *Nasser's Egypt*, London: Penguin Books.

Marlowe, J. (1974) *Spoiling the Egyptians*, London: André Deutsche.

Marsh, I.W. and Tokarick, S.P. (1994) "Competitiveness indicators: a theoretical and empirical assessment," IMF Working Paper No. WP/94/29, Washington, DC: IMF.

Marshall, A. (1924) *Money, Credit and Commerce*, London: Macmillan.

Marsot, A. L. al-Sayyid (1984) *Egypt in the Reign of Muhammad Ali*, Cambridge: Cambridge University Press.

Masera, R. (1974) "The J-curve: UK experience after the 1967 devaluation," *Metroeconomica* 26(Jan.–Dec.):40–62.

Mason, E.S. (1984) "The Chenery Analysis and Some Other Considerations," in M. Syrquin, L. Taylor, and L.E. Westphal (eds) *Economic Structure and Performance: Essays in Honor of Hollis B. Chenery*, New York: Academic Press.

Mason, E.S. and Asher, R.E. (1973) *The World Bank Since Bretton Woods*, Washington, DC: Brookings Institution.

Masson, P.R., Savastano, M.A., and Sharma, S.F. (1997) "The scope for inflation targeting in developing countries," Working Paper No. 97/130, Washington, DC: IMF.

Matthews, R.C.O., Feinstein, C.H., and Odling-Smee, J.C. (1982) *British Economic Growth, 1856–1973*, Stanford: Stanford University Press.

Mauro, P. (1995) "Corruption and growth," *Quarterly Journal of Economics* 110(3):681–712.

McCombie, J.S.L. and Thirlwall, A.P. (1994) *Economic Growth and the Balance-of-Payments Constraint*, London: Macmillan.

Mead, D. (1967) *Growth and Structural Change in the Egyptian Economy*, Homewood, Ill.: Richard D. Irwin.

Meade, J. (1970) *The Theory of Indicative Planning*, Manchester: Manchester University Press.

Megginson, W.L. and Netter, J.M. (1999) "From state to market: a survey of empirical studies on privatization," Paper presented at Global Equity Markets Conference, Paris, Dec. 10–11, 1998.

Messick, R.E. (1999) "Judicial reform and economic development: a survey of the issues," *The World Bank Research Observer* 14(1):117–36.

Ministry of Economy (1981) *A Review of Developments in the Egyptian Economy*, Cairo: Ministry of Economy.

Ministry of Economy and International Cooperation (1996) *Egypt: Economic Profile*, Cairo: Ministry of Economy and International Cooperation.

Ministry of Economy and Foreign Trade (2001a) "The Status of M/SME Financing in Egypt," Cairo.

Ministry of Economy and Foreign Trade (2001b) *Investing in Egypt*, Cairo.

Ministry of Planning (1977a) *The Five-Year Plan: 1978–82*, Vol. 1: *The General Strategy for Economic and Social Development*, Cairo: Ministry of Planning.

Ministry of Planning (1977b) *The Five-Year Plan: 1978–82*, Vol. 3: *Planning the Open Door Policy*, Cairo: Ministry of Planning.

Ministry of Planning (1991) *Statistical Study on the Evolution of Major Variables in the Egyptian Economy during the Period 1959/60–1986/87* (Arabic), Cairo: Ministry of Planning.

Ministry of Planning (1996, and Suppl. 1997) *Total Balance for Resources and Uses 1986/87–1994/95* (Arabic), Cairo: Ministry of Planning.

Ministry of Planning/World Bank (2002) *Poverty Reduction in Egypt: Diagnosis and Strategy*, Washington, DC: World Bank.

Ministry of Planning/World Bank (2004) *Arab Republic of Egypt: A Poverty Reduction Strategy for Egypt*, Washington, DC: World Bank.

Mishkin, F.S. (2000) "Inflation targeting in emerging countries," Working Paper No. 7618, Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.

Mishkin, F.S. (2001) "From monetary targeting to inflation targeting: lessons from industrialized countries," Working Paper No. 2684, Financial Sector Strategy and Policy Department, Washington, DC: World Bank.

Mishkin, F.S. and Savastano, M.A. (2000) "Monetary policy strategies for Latin America," Working Paper No. 7617, Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.

Mishkin, F.S. and Schmidt-Hebbel, K. (2001) "One decade of inflation targeting in the world: What do we know, and what do we need to know?" Working Paper No. 8397, Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.

Mohammed, N. (2000) "The Sources of Growth in Egypt," Cairo: World Bank.

Mohammed, N. (2001) "Sources of economic growth in Egypt: past experience, experience of other countries and the way ahead," Paper prepared for the Cairo University Conference on Growth Strategies for Late Comers, with Special Reference to the Arab Region, Cairo, May 12–14, 2001.

Mohieldin, M. (1995) "Causes, measures, and impact of state intervention in the financial sector: the Egyptian experience," Paper presented at a conference on The Changing Role of the State in Economic Development and Growth, Rabat, Morocco, January.

Mohieldin, M. (1998) "Financial development in Egypt," Paper prepared for the World Bank Resident Mission in Cairo.

Möller, A. (1980) *Proposals for the Solution of the Most Important Structural, Economic and Financial Problems of the Arab Republic of Egypt*, Occasional Paper No. 63, Berlin: German Development Institute.

Mongardini, J. (1998) "Estimating Egypt's equilibrium real exchange rate," IMF Working Paper, Washington, DC: IMF.

Moursi, T., El-Mossallamy, M., and El-Fatairy, R. (2004) "Inter-temporal and inter-spatial discrepancy in agricultural productivity and income between Upper and Lower Egypt," Background Paper prepared for MOP/World Bank.

Mundell, R.A. (1963) "Capital mobility and stabilization policy under fixed and flexible exchange rates," *Canadian Journal of Economics and Political Science* 29(4):475–85.

Musgrave, R.A. (1959) *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill.

Nassar, H. (2002) "Summary of Existing Knowledge on Micro and Small Enterprises," Cairo: German Technical Cooperation Organization (GTZ)

Nassar, H. and Aziz, A. (2000) *Egyptian Exports and Challenges of the 21st Century*, Cairo: Center for Economic and Financial Research and Studies, Cairo University.

Nassar, H. and El Leithy, H. (2003) "Social risk management under economic transition: formal, informal, and market based arrangements," Paper delivered at the Conference on Rising to the Challenge: International Crisis and Economic Management in Egypt, Cairo: Cairo University Center for Economic and Financial Research.

Nathan Associates (1996) *The Quality Control System in Egypt*, Cairo: USAID.

Nathan Associates (1997) *Financial Reform for Small Business Development in Egypt*, Cairo: USAID.

Nathan Associates (1998) *Enhancing Egypt's Exports*, Cairo: USAID.

Nathan Associates (1999) *The Elasticities Approach to Egypt's Balance of Payments and Equilibrium Exchange Rate*, Cairo: USAID.

Neisser, H. and Modigliani, F. (1953) *National Incomes and International Trade*, Urbana: University of Illinois Press.

Nishimizu, M. and Page, J. (1982) "Total factor productivity growth, technological progress, and technical efficiency: dimensions of productivity change in Yugoslavia, 1965–78," *Economic Journal* 92(368):920–36.

North, D.C. (1981) *Structure and Change in Economic History*, New York: Norton.

North, D.C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.

North, D.C. (1991) "Institutions," *Journal of Economic Perspectives* 5(1):97–112.

Nutting, A. (1972) *Nasser*, London: Constable.

O'Brien, P. (1966) *The Revolution in Egypt's Economic System*, London: Oxford University Press.

Ohlin, G. (1966) *Foreign Aid Policies Reconsidered*, Paris: OECD Development Centre.

Orcutt, G.H. (1950) "Measurement of price elasticities in international trade," *Review of Economics and Statistics* 32(2):117–32.

Ott, A.F. (1993) "Privatization in Egypt: Reassessing the Role and Size of the Public Sector," in A.F. Ott and K. Hartley (eds) *Privatization and Economic Efficiency*, Aldershot: Edward Elgar.

Oweiss, I.M. (1990) *The Political Economy of Contemporary Egypt*, Washington, DC: Georgetown University, Center for Contemporary Arab Studies.

Oweiss, I.M. (1994) *The Underground Economy with Special Reference to the Case of Egypt*, Cairo: National Bank of Egypt.

Owen, E.R.J. (1969) *Cotton and the Egyptian Economy, 1820–1914: A Study in Trade and Development*, London: Oxford University Press.

Owen, E.R.J. and Pamuk, S. (1998) *A History of Middle East Economies in the Twentieth Century*. London: I.B. Tauris.

Pack, H.M. (2001) "Technological Change and Growth in East Asia: Macro versus Micro Perspectives," in J.E. Stiglitz and S. Yusuf (eds) *Rethinking the East Asian Miracle*, Washington, DC: World Bank and Oxford University Press.

Page, J.M. (1996) "A Middle Eastern Miracle?," Egyptian Center for Economic Studies (ECES), Distinguished Lecture Series 4, Cairo: ECES.

Palmer, M., Leila, A. and Yassin, El S. (1988) *The Egyptian Bureaucracy*, New York: Syracuse University.

Pearson, D.W. (1997) "Trade Prospects for Egypt," London: Institute for Middle East Studies.

Pesaran, H. and Smith, R. (1995) "The Natural Rate Hypothesis and its Testable Implications," in R. Cross (ed.) *The Natural Rate of Unemployment: Reflections on 25 Years of the Hypothesis*, Cambridge: Cambridge University Press.

Phelps, E.S. (1967) "Phillips curves, expectations of inflation, and optimal unemployment over time," *Economica* NS 34(135):254–81.

Phillips, A.W. (1958) "The relation between unemployment and the rate of change of money wage rates in the United Kingdom, 1861–1957," *Economica* 25(Nov.):283–99.

Pincus, J. (1965) *Economic Aid and International Cost Sharing*, Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.

Pisani-Ferry, J. (2000) *Plein Emploi*, Report of the Conseil D'Analyse Economique, Paris: La Documentation Française.

Portes, A. (1996) "The Informal Economy: Perspectives from Latin America," in S. Pozo (ed.) *Exploring the Underground Economy*, Kalamazoo, Mich.: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

Prais, S.J. (1962) "Econometric research in international trade: a review," *Kyklos* 15(3):560–79.

PRIDE (Project in Development and the Environment) (1994) *Comparing Health Risks in Cairo*, Cairo: USAID.

Radwan, S. (1974) *Capital Formation in Egyptian Industry and Agriculture, 1882–1967*, London: Ithaca Press.

Radwan, S. (1997) *Job Creation and Poverty Alleviation in Egypt: Strategy and Programmes*, Geneva: ILO.

Radwan, S. (1998) "Towards full employment: Egypt into the 21st century," Egyptian Center for Economic Studies (ECES), Distinguished Lecture Series 10, Cairo: ECES.

Radwan, S. (2002) "Employment and unemployment in Egypt: conventional problems, unconventional remedies,"Egyptian Center for Economic Studies (ECES), Working Paper No. 70, Cairo: ECES.

Radwan, S. and Lee, E. (1977) *Job Creation and Poverty Alleviation in Egypt: Strategy and Programmes*, Geneva: ILO.

Ravallion, M. (1992) "Poverty comparisons: a guide to concepts and methods," LSMS Working Paper No. 88, Washington, DC: World Bank.

Ravallion, M. (1994) *Poverty Comparisons*, New York: Harwood Academic.

Ray, D. (1998) *Development Economics*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Refaat, A. (2000) "Egypt: An Assessment of Recent Trade Policy Developments," in B. Hoekman and H. Kheir El-Din (eds) *Trade Policy Developments in the Middle East and North Africa*, Washington, DC: World Bank.

Rhee, Y.W., Ross-Larsen, B., and Pursell, G. (1984) *Korea's Competitive Edge*, Baltimore, Md. and London: Johns Hopkins University Press.

Richards, A. (1984) "Ten years of *Infitah*: class, rent, and policy stasis in Egypt," *Journal of Development Studies* 20(4):323–38.

Richards, A. (1991) "The political economy of dilatory reform: Egypt in the 1980s," *World Development* 19(12):1721–30.

Richards, A. (1993) "Food, Jobs, and Water: Participation and Governance for a

Sustainable Agriculture in Egypt," in M.A. Faris and M.H. Khan (eds) *Sustainable Agriculture in Egypt*, Boulder, Col. and London: Lynne Rienner.

Rivlin, H.B. (1961) *The Agricultural Policy of Muhammad Ali in Egypt*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Rivlin, P. (1985) *The Dynamics of Economic Policymaking in Egypt*, New York: Frederick A. Praeger.

Rizk, S.K. (1991) "The Structure and Operation of the Informal Sector in Egypt," in H. Handoussa and G. Potter (eds) *Employment and Structural Adjustment*, Cairo: American University in Cairo Press.

Robinson, J. (1937) *Essays in the Theory of Employment*, Oxford: Blackwell.

Robinson, J. (1953) "The production function and the theory of capital," *Review of Economic Studies* 21(2). (Reprinted in J. Robinson (1960) *Collected Economic Papers*, Vol. 2, Oxford: Basil Blackwell.)

Robinson, J. (1956) *The Accumulation of Capital*, London: Macmillan.

Robinson, J. (1971) "The measure of capital: the end of the controversy," *Economic Journal* 81(323):597–602.

Rodrik, D. (1997) "TPFG controversies, institutions and economic performance in East Asia," National Bureau of Economic Research [NBER], Working Paper No. 5914, Cambridge, Mass.: NBER.

Roe, A.R. (1998) "The Egyptian Banking System: Liberalization, Competition and Privatization," in M. El-Erian and M. Mohieldin (eds) *Financial Development in Emerging Markets: The Egyptian Experience*, Cairo: Egyptian Center for Economic Studies.

Roussillon, A. (1998) "Republican Egypt: revolution and beyond," in M.W. Daly (ed.) *The Cambridge History of Egypt*, Vol. 2: *Modern Egypt*, Cambridge: Cambridge University Press.

Russell, J. (1997) *Trade Factors in Middle East Economies*, London: Institute for Global Economics.

Rutherford, M. (1994) *Institutions in Economics: The Old and the New Institutionalism*, Cambridge: Cambridge University Press.

Sachs, J. (1996) "Achieving rapid growth: the road ahead for Egypt," Egyptian Center for Economic Studies (ECES), Distinguished Lecture Series 3, Cairo: ECES.

Sachs, J. and Warner, A. (1995) "Economic reforms and the process of global integration," *Brookings Papers on Economic Activity* 1:1–118.

Sadowski, Y.M. (1991) *Political Vegetables*, Washington, DC: Brookings Institution.

Samuelson, P.A. and Solow, R.M. (1960) "Analytical aspects of anti-inflation policy," *American Economic Review, Papers and Proceedings* 50(2):177–94.

Sarraf, M. (2004) "Assessing the costs of environmental degradation in the Middle East and North Africa Region," Environment Strategy Notes No. 9, Washington, DC: World Bank.

Schdlowsky, D.M. (1967) "From import substitution to export promotion for semi-grown-up industries: a policy proposal," *Journal of Development Studies* 3(4): 405–13.

Schmidt, P. (1985) "Frontier production functions," *Econometric Reviews* 4(2): 156–69.

Schneider, F. and Enste, D. (2000) "Shadow Economies Around the World: Size, Causes, and Consequences," Working Paper No. WP/00/26, Washington, DC: IMF.

Sciolli, G. (1976) "Egypt Public Finances: A Historical View," Paper prepared for the World Bank (MENA Region), Washington, DC.

Scobie, G.M. (1981) *Government Policy and Food Imports: The Case of Wheat in Egypt*, Washington, DC: International Food Policy Research Institute.

Sen, A. (1976) "Poverty: an ordinal approach to measurement," *Econometrica* 44(2):219–32.

Sen, A. (1981) *Poverty and Famines*, Oxford: Clarendon Press.

Sen, A. (1984) *Resources, Values and Development*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Sen, A. (1985) *Commodities and Capabilities*, Amsterdam: North-Holland.

Sen, A. (1992) *Inequality Reexamined*, Oxford: Clarendon Press.

Sen, A. (1995) "Wrongs and rights in development," *Prospect* Oct: 6–10.

Sen, A. (1997) "From income inequality to economic inequality," *Southern Economic Journal* 64(2):384–401.

Sen, A. (1999) *Development as Freedom*, New York: Alfred A. Knopf.

Shihata, I. (1996) "Legal and Regulatory Framework for Private Sector Development in Egypt," in M. Giugale and H. Mubarak (eds) *Private Sector Development in Egypt*, Cairo: American University in Cairo Press.

Schmidt, W.E. (1964) "The economics of charity," *Journal of Political Economy* 72(4):387–95.

Social Policy and Development Centre, Pakistan (2001) *Social Development in Pakistan: Towards Poverty Reduction*, Karachi: Oxford University Press.

Solow, R.M. (1956) "A contribution to the theory of economic growth," *Quarterly Journal of Economics* 70(1):65–94.

Solow, R.M. (1957) "Technical change and the aggregate production function," *Review of Economics and Statistics* 39(3):312–20.

Staiger, D., Stock, J.H., and Watson, M.W. (1997) "The NAIRU, unemployment and monetary policy," *Journal of Economic Perspectives* (Winter):33–49.

Stanford Research Institute (1995) *Achieving Egyptian Export Growth*, Cairo: USAID.

Stern, R.M. (1973) *The Balance of Payments*, Chicago, Ill.: Aldine.

Subramanian, A. (1997) "The Egyptian stabilization experience," Egyptian Center for Economic Studies (ECES), Working Paper No. 18, Cairo: ECES.

Surrey, M. (1971) *The Analysis and Forecasting of the British Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.

Svensson, L.E.O. (1997) "Inflation forecast targeting: implementing and monitoring inflation targets," *European Economic Review* 41 (Jun.):1111–46.

Svensson, L.E.O. (1999) "Price level targeting *vs.* inflation targeting: A free lunch?" *Journal of Money, Credit and Banking* 31 (Aug.):277–95.

Tait, A., Gratz, W.L.M., and Eichengreen, B.J. (1979) "International comparisons of taxation for selected developing countries, 1972–76," *IMF Staff Papers* 26(1):123–56.

Theil, H. (1966) *Applied Economic Forecasting*, Amsterdam: North-Holland Publishing Company.

Thirlwall, A.P. (1974) "The Keynesian multiplier with interest rate, redistribution and real balance effects," *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 36(4):235–46.

Thirlwall, A.P. (2003) *Growth and Development: With Special Reference to Developing Countries*, 7th edn, New York: PalgraveMacmillan.

Thirlwall, A.P. and Gibson, H. (1992) *Balance of Payments Theory and the United Kingdom Experience*, 4th edn, London: Macmillan.

Tinbergen, J. (1952) *On the Theory of Economic Policy*, Amsterdam: North-Holland.

Tohamy, S. and Swinscoe, A. (2000) "The economic impact of tourism in Egypt," Egypt Center for Economic Studies (ECES), Working Paper No. 40, Cairo: ECES.

Toledano, E.R. (1998) "The 'long nineteenth century,'" in M.W. Daly (ed.) *The Cambridge History of Egypt*, Vol. 2: *Modern Egypt*, Cambridge: Cambridge University Press.

Transparency International (2001) *Global Corruption Report 2001*, Berlin: Transparency International.

Tripp, R.T. (1970) *The International Thesaurus of Quotations*, New York: Penguin Books.

Tsegaye, A. (1981) "The specification of the foreign trade multiplier for a developing country," *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 43(3):287–300.

United Arab Republic (n.d.) *The Charter*, Cairo: Information Department.

UNDP (United Nations Development Program) (1996) *Egypt: Human Development Report 1996*, Cairo: Institute of National Planning.

UNDP (1997) *Human Development Report 1997*, New York: Oxford.

UNDP (2000) *Human Development Report 2000*, New York: Oxford.

UNDP (2002) *Egypt: Human Development Report 2002*, Cairo: Institute of National Planning.

UNDP/Arab Fund for Economic and Social Development (2002) *Arab Human Development Report, 2002*, New York: United Nations Development Programme.

United Nations Food and Agriculture Organization (1999) *Comparative Advantage and Competitiveness of Crops, Crop Rotations and Livestock Products in Egypt*, Cairo: UN-FAO.

van Welzenis, G. (1999) "The Accuracy of International CPB Forecasts," *CPB Report* 2, The Hague, The Netherlands: Netherlands Centraal Planbureau.

Vatikiotis, P.J. (1961) *The Egyptian Army in Politics*, Bloomington, Ind.: Indiana University Press.

Vatikiotis, P.J. (1968) *Egypt since the Revolution*, London: Allen and Unwin.

Virmani, A. (1991) "Demand and supply factors in India's foreign trade," *Economic and Political Weekly* (Bombay, India) 26(6):309–14.

Vittas, D. (1998) "The role of non-bank financial intermediaries," Policy Research Working Paper No. 1892, Development Research Group, Washington, DC: World Bank.

Wahba, M.M. (1994) *The Role of the State in the Egyptian Economy, 1945–81*, Reading: Ithaca Press.

Wahba, J. and Mokhtar, M. (1999) "Informalization of labour in Egypt," Paper prepared for a Conference Labour Market and Human Resource Development in Egypt, Cairo, October 1999.

Waite, C.A., Eldridge, D.P., Hill, C.T., Balderston, T., and Green Zeilinger, L. (1998) *The Modernization of Egypt's National Accounts*, Miami, Fl.: IMCC for USAID under contract PCE-0405-Q-00–5016–00.

Waterbury, J. (1979) *Hydropolitics of the Nile Valley*, Syracuse, NY: Syracuse University Press.

Waterbury, J. (1983) *The Egypt of Nasser and Sadat*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Weinbaum, M.G. (1986) *Egypt and the Politics of U.S. Economic Aid*, Boulder, Col.: Westview.

Weiss, D. (1993) "Institutional obstacles to reform policies: a case study of Egypt," *Economics* 47:176–98.

Weiss, D. and Wurzel, U. (1998) *The Economics and Politics of Transition to an Open Market Economy: Egypt*, Paris: OECD Development Centre.

Westley, J. (1999) "Change in the Egyptian Economy, 1977–1997," in M.C. Kennedy (ed.) *Twenty Years of Development in Egypt (1977–1997)*, Cairo Papers in Social Sciences, Cairo: American University in Cairo.

Williamson, J. (1982) "A survey of the literature on the optimal peg," *Journal of Development Economics* 11(1):39–62.

Williamson, J. (1994) *Estimating Equilibrium Exchange Rates*, Washington, DC: Institute for International Economics.

Winters, A. (1991) *International Economics*, 4th edn, London: HarperCollins.

World Bank (1966) *Arab Republic of Egypt: Economic Situation and Prospects*, Washington, DC: World Bank.

World Bank (1969) *Arab Republic of Egypt: Economic Report*, Washington, DC: World Bank.

World Bank (1975) *Yugoslavia: Development with Decentralization*, Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.

World Bank (1978) *Arab Republic of Egypt: Economic Management in a Period of Transition*, Washington, DC: World Bank.

World Bank (1983) *Egypt: Issues of Trade Strategy and Investment Planning*, Washington, DC: World Bank.

World Bank (1987) *Egypt: Review of the Finances of the Decentralized Public Sector* (2 vols). Washington, DC: World Bank.

World Bank (1989) *World Development Report 1989: Financial Systems and Development*, New York: Oxford University Press.

World Bank (1990a) *World Development Report: Poverty*, New York: Oxford University Press.

World Bank (1990b) *Adjustment Lending: Ten Years of Experience*, Washington, DC: World Bank.

World Bank (1990c) *Arab Republic of Egypt: Country Economic Memorandum, Economic Readjustment with Growth*, Washington, DC: World Bank.

World Bank (1991) *Egypt: Alleviating Poverty during Structural Adjustment*, Washington, DC: World Bank.

World Bank (1992) *Arab Republic of Egypt: Private Sector Regulatory Environment Study*, Washington, DC: World Bank.

World Bank (1993a) *Egypt: Financial Policies for Adjustment and Growth*, Washington, DC: World Bank.

World Bank (1993b) *The East Asian Miracle*, Washington, DC: World Bank.

World Bank (1994) *Private Sector Development in Egypt*, Cairo: World Bank.

World Bank (1995a) *Arab Republic of Egypt: Economic Policies for Private Sector Development*, Washington, DC: World Bank.

World Bank (1995b) *Viet Nam: Poverty Assessment and Strategy*, Washington, DC: World Bank.

World Bank (1996) *Tanzania: The Challenge of Reforms*, Washington, DC: World Bank.

World Bank (1997) *Arab Republic of Egypt: Egypt – Issues in Sustaining Economic Growth*, Washington, DC: World Bank.

World Bank (1998a) *Egypt in the Global Economy*, Washington, DC: World Bank.

World Bank (1998b) *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*, New York: Oxford University Press.

World Bank (1999) *World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century*, New York: Oxford University Press.

World Bank (2001) *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, New York: Oxford University Press.

World Bank (2001) *Egypt: Social and Structural Review*, Washington, DC: World Bank.

World Bank (2002) *Cost Assessment of Environmental Degradation in Egypt*, Washington, DC: World Bank.

Yarrow, G. (1986) "Privatization in theory and practice," *Economic Policy* 1(2):323–64.

Yeats, A. (1995) "Export prospects of Middle Eastern countries: a post-Uruguay round analysis," Policy Research Working Paper No. 1571. Washington, DC: World Bank.

Young, A. (1992) "A tale of two cities: factor accumulation and technical change in Hong-Kong and Singapore," *Macroeconomics Annual*, Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research/MIT Press, pp. 13–24.

Young, A. (1995) "The tyranny of numbers: confronting the statistical realities of the East Asian growth experience," *Quarterly Journal of Economics* 110(Aug.):641–80.

Zaki, M.Y. (1995) "Forecasting the money multiplier and the control of money supply in Egypt," *Journal of Development Studies* 32(1):97–111.

Zaki, M.Y. (2001) "IMF-supported stabilization programs and their critics: evidence from the recent experience of Egypt," *World Development* 29(11):1867–83.

Zanello, A. and Desruelle, D. (1997) "A primer on the IMF's information notice system," IMF Working Paper No. WP/97/71, Washington, DC: IMF.

Zaytoun, M. (1991) "Earnings and the Cost of Living: An Analysis of Recent Developments in the Egyptian Economy," in H. Handoussa and G. Potter (eds) *Employment and Structural Adjustment*, Cairo: American University in Cairo Press.

المؤلف فى سطور

خالد إكرام (١٩٣٨)، خبير اقتصادي، درس بجامعات هارفارد وكامبريدج، عمل مديرًا لمكتب البنك الدولي بالقاهرة لربع قرن (١٩٧٥-٢٠٠٠)، ورأس قبلها قسم الاقتصاد الدولي بلجنة التخطيط بالحكومة الباكستانية طوال الفترة (١٩٦٢-١٩٧٥)، كما عمل بالعديد من المؤسسات الدولية الأخرى، مثل البنك الآسيوي للتنمية والبنك الإسلامي للتنمية ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة والأونكتاد، فضلاً عن إسهاماته الاستشارية لدى العديد من الحكومات والمنظمات الوطنية والإقليمية، تتركَّز اهتماماته على مجالات الاقتصاد السياسي والتنمية والسياسات الاقتصادية، صدرت له عدة كتب حول الاقتصاد المصري والباكستاني واقتصادات شرق آسيا.

المُترجم في سطور

مجدي عبد الهادي (١٩٨٥)، باحث اقتصادي، وكاتب ومترجم حر، حصل على ماجستير في الاقتصاد من جامعة المنصورة (٢٠١٧)، وجائزة الدولة للترجمة من وزارة الثقافة المصرية (٢٠١٩)، تعاون مع العديد من المراكز البحثية وكتب بالعديد من الدوريات والمواقع العامة والمُتخصصة، تشمل اهتماماته مجالات الاقتصاد الكلي والسياسي والاجتماعي والتنمية الاقتصادية وعلم الاجتماع الاقتصادي، صدر له تأليفًا "منظومة الإفقار الرأسمالي"، وترجمةً "الثلاثة الكبار في علم الاقتصاد" لمارك سكويسين (٢٠١٨)، و"نظرية القيمة في عصر الرأسمالية الاحتكارية" لسمير أمين (٢٠١٩)، و"التنمية العربية الممنوعة" لعلي القادري (٢٠٢٠).

صدر فى هذا المشروع(*)

- **أولاً: الموسوعات والمعاجم**

ليونارد كوتريل، **الموسوعة الأثرية العالمية**
ويليام بيتر، **معجم التكنولوجيا الحيوية**
ج. كارفيل، **تبسيط المفاهيم الهندسية**
ب. كوملان، **الأساطير الإغريقية والرومانية**
و.د. هاملتون وآخرون، **المعجم الجيولوجى المصور فى المعادن والصخور والحفريات**
حسام الدين زكريا، **المعجم الشامل للموسيقى العالمية (٢ج)**
خيرية البشلاوى، **معجم المصطلحات السينمائية**
دونالد نيكول، **معجم التراجم البيزنطية**
ر. س. زينر، **موسوعة الأديان الحية (٢ج)**
أمير العزب، **قاموس أشهر الأفعال المركبة**
فيليب م. بيك، كوسى يانكا، **موسوعة الفلكلور الأفريقى (٤ج)**
نهى حامد محمود، **المُعْجَمُ القانونىُّ لمصطلحات العُقُود (إنجليزى إنجليزى عربى)**

- **ثانيًا: الدراسات الاستراتيجية وقضايا العصر**

د.محمد نعمان جلال، **حركة عدم الانحياز فى عالم متغير**
إريك موريس،آلان هو، **الإرهاب**
د. ممدوح عطية، **البرنامج النووى الإسرائيلى والأمن القومى العربى (ط٢)**
د. ليونار تشامبرز رايت، **سياسة الولايات المتحدة الأمريكية إزاء مصر**
إزرا .ف. فوجل، **المعجزة اليابانية**
د.السيد نصر السيد، **إطلالات على الزمن الآتى**
بول هاريسون، **العالم الثالث غدًا**
أقطاب العلماء الأمريكيين، **مبادرة الدفاع الاستراتيجى: حرب الفضاء**
و. مونتجمرى وات، **الإسلام والمسيحية فى العالم المعاصر**
بادى أونيمود، **أفريقيا الطريق الآخر**
فانس بكارد، **إنهم يصنعون البشر (٢ج)**
مارتن فان كريفلد، **حرب المستقبل**
ألفين توفلر، **تحول السلطة (٢ج)**
د. ممدوح حامد عطية، **إنهم يقتلون البيئة**
د.السيد أمين شلبى، **جورج كينان**
يوسف شرارة، **مشكلات القرن الحادى والعشرين والعلاقات الدولية**
د. السيد عليوة، **إدارة الصراعات الدولية**
د. السيد عليوة، **صنع القرار السياسى**
جرج كاشمان، **لماذا تنشب الحروب(٢ج)**
إيمانويل هيمان، **الأصولية اليهودية**
آلان أنترمان، **اليهود (عقائدهم الدينية وعباداتهم)**
د. ممدوح عطية وأخرون، **البرنامج النووى الإيرانى والمتغيرات فى أمن الخليج**
أنجيلو كودفيللا، **المخابرات وفن الحكم**
بريدراج ماتفيجيفتش، **تراتيل متوسطية**
نعوم تشومسكى، **مداخلات: آراء حرة فى السياسات الأمريكية المعاصرة**
هيكتور كوادرا– مونتيل، **العولمة نحو تنوع المنهج.**
دانتى أ. كابونيرا، **المياه فى الأنظمة التشريعية والإدارية العالمية والمحلية.**
ريتشارد هايدريان، **كيف خذلت الرأسمالية العالم العربى**
برترام توماس، **العربية السعيدة**
ولفريد هـ. وايتلى، **اللغة فى كينيا (٢ج)**
جانيت هومز، **مدخل إلى علم اللُّغَة المجتمعيَّة (٢ج)**

(*) قائمة مصنفة وموجزة بالكتب التى صدرت فى مشروع الألف كتاب الثانى، ولمزيد من البيانات يمكن الرجوع إلى قائمة المشروع بموقع الهيئة المصرية العامة للكتاب WWW.gebo.gov.eg

● **ثالثًا: العلوم والتكنولوجيا**

ميكائيل ألبى، **الانقراض الكبير**
فيرنر هيزنبرج، **الجزء والكل: محاورات فى مضمار الفيزياء الذرية**
فريد هويل، **البذور الكونية**
ويليام بينز، **الهندسة الوراثية للجميع**
د. جوهان دورشنر، **الحياة فى الكون كيف نشأت وأين توجد**
إسحق عظيموف، **الشموس المتفجرة (أسرار السوبرنوفا)**
روبرت لافور، **البرمجة بلغة السى باستخدام تيربوسى (٢ج)**
إدوارد إيه فايجينباوم، **الجيل الخامس للحاسوب**
د. محمود سرى طه، **الكمبيوتر فى مجالات الحياة**
د. مصطفى عنانى، **الميكروكمبيوتر**
ى.رادو نسكاياى، **الإلكترونيات والحياة الحديثة**
جلال عبد الفتاح، **الكون ذلك المجهول**
إيفرى شاتزمان، **كوننا المتمدد**
فرد س. هيس، **تبسيط الكيمياء**
كاتى ثير، **تربية الدواجن**
د. محمد زينهم، **تكنولوجيا فن الزجاج**
لارى جونيك ومارك هويليس، **الوراثة والهندسة الوراثية بالكاريكاتير**
جينا كولاتا، **الطريق إلى دوللى**
دور كاس ماكلينتوك، **صور أفريقية: نظرة على حيوانات أفريقيا**
إسحق عظيموف، **أفكار العلم العظيمة**
د. مصطفى محمود سليمان، **الزلازل**
بول دافيز، **الدقائق الثلاث الأخيرة**
ويليام هـ . ماثيوز، **ما هى الجيولوجيا؟**
إسحق عظيموف، **العلم وآفاق المستقبل**
ب.س. ديفيز، **المفهوم الحديث للمكان والزمان**
د. محمود سرى طه، **الاتجاهات المعاصرة فى عالم الطاقة**
بانش هوفمان، **آينشتين**
زافيلسكى ف.س.، **الزمن وقياسة**
ر.ج.فوربس، **تاريخ العلم والتكنولوجيا (٢ج)**
د. فاضل أحمد الطائى، **أعلام العرب فى الكيمياء**
رولاند جاكسون، **الكيمياء فى خدمة الإنسان**
إبراهيم القرضاوى، **أجهزة تكييف الهواء**
ديفيد ألدرتون، **تربية أسماك الزينة**
أندريه سكوت، **جوهر الطبيعة**
إيجور إكيموشكين، **الإيثولوجى**
بارى باركر، **السفر فى الزمان الكونى**
ديمترى ترايفونوف، **ظلال الكيمياء**
بول ديفز، جونز جريبين، **أسطورة المادة**
جيفرى ماوساييف ماسون، **حين تبكى الأفيال**
ليونارد كول، **السلاح الحادى عشر**
و. جراهام ريتشاردز، **أسرار الكيمياء**
د. زين العابدين متولى، **وبالنجم هم يهتدون**
د.كامل زكى حميد، **الاستنساخ قنبلة بيولوجية**
فلاديمير سميلجا، **النسبية والإنسان**
د. محمد فتحى عوض الله، **رحلات جيولوجية فى صحراء مصر الشرقية**
ليونيد بونوماريف، **الاحتمالات المثيرة للنظرية الكمية**
جون جريبين، **الحياة السرية للشمس**
تيموثى جولد سميث، **الأصول البيولوجية للسلوك البشرى**
فيليب فرانك، **بين الفيزياء والفلسفة**
فريد هويل، شاندرا ويكراماسينج، **سحابة الحياة (أصل الحياة فى الكون)**
كيفن واريك، **أساسيات الذكاء الاصطناعى**
روبرت شيلدريك، **استحضار الماضى (تماثل الأشكال وعادات الطبيعة)**
اوليفيه اسلانجيه، **مقدمة فى علم الفلك**
إى.آى بارنوف، **اللانهايات.. إلى أين؟**
اوليفيه اسلانجيه، **المادة القاتمة**

- **رابعًا: الاقتصاد**

ديفيد وليام ماكدويل، **مجموعات النقود (صيانتها، تصنيفها، عرضها)**
د. نورمان كلارك، **الاقتصاد السياسى للعلم والتكنولوجيا**
سامى عبد المعطى، **التخطيط السياحى فى مصر**
جابر الجزار، **ماستريخت والاقتصاد المصرى**
ولت ويتمان روستو، **حوار حول التنمية الاقتصادية**
فيكتور مورجان، **تاريخ النقود**
ليستر ثورو، **مستقبل الرأسمالية**
د. ناصر جلال، **حقوق الملكية الفكرية**
خالد إكرام، **الاقتصاد المصري في نصف قرن**

- **خامسًا: مصر عبر العصور**

محرم كمال، **الحكم والأمثال والنصائح عند المصريين القدماء**
فرانسوا ديماس، **آلهة مصر**
سيريل ألدريد، **إخناتون**
موريس بيراير، **صناع الخلود**
بكنت أ. كتشن، **رمسيس الثانى: فرعون المجد والانتصار**
ألن شورتر، **الحياة اليومية فى مصر القديمة**
ونفرد هولمز، **كانت ملكة على مصر**
جاك كرايس جونيور، **كتابة التاريخ فى مصر**
نفتالى لويس، **مصر الرومانية**
عبده مباشر، **البحرية المصرية من محمد على للسادات (١٨٠٥ -١٩٧٣)**
د. السيد طه أبو سديرة، **الحرف والصناعات فى مصر الإسلامية**
جابريل باير، **تاريخ ملكية الأراضى فى مصر الحديثة**
عاصم محمد رزق، **مراكز الصناعة فى مصر الإسلامية**
ت.ج.هـ. جيمز، **كنوز الفراعنة**
حسن كمال، **الطب المصرى القديم**
أ.أ. س. إدواردز، **أهرام مصر**
سومرز كلارك، **الآثار القبطية فى وادى النيل**
كريستيان ديروش نوبلكور، **المرأة الفرعونية**
بيل شول وأدبنيت، **القوة النفسية للأهرام**
جيمس هنرى برستيد، **تاريخ مصر**
د. بيارد دودج، **الأزهر فى ألف عام (ط٢)**
أ. سبنسر، **الموتى وعالمهم فى مصر القديمة**
ألفريد ج. بتلر، **الكنائس القبطية القديمة فى مصر (٢ج) (ط٢)**
روز أليندم، **الطفل المصرى القديم**
ج. و. مكفرسون، **الموالد فى مصر**
جون لويس بوركهارت، **العادات والتقاليد المصرية من الأمثال الشعبية**
سوزان راتييه، **حتشبسوت**
مرجريت مرى، **مصر ومجدها الغابر**
أولج فولكف، **القاهرة مدينة ألف ليلة وليلة**
د. محمد أنور شكرى، **الفن المصرى القديم**
ت.ج. جيمز، **الحياة أيام الفراعنة**
ايفان كونج، **السحر والسحرة عند الفراعنة**
تشارلز نيمس، **طيبة (آثار الأقصر)**
رندل كلارك، **الرمز والأسطورة فى مصر القديمة**
ديمترى ميكس، **الحياة اليومية للآلهة الفرعونية**
محمد عبد الحميد بسيونى، **بانوراما فرعونية**
حمدى عثمان، **هؤلاء حكموا مصر (ط٢)**
ميكل ونتر، **المجتمع المصرى تحت الحكم العثمانى**
بربارة واترسون، **أقباط مصر (ط٢)**
إيريك هورنونج، **فكرة فى صورة**
بيير جراندييه، **رمسيس الثالث**
محسن لطفى السيد، **أساطير معبد أدفو**
د. نبيل عبيد، **الطب المصرى فى عصر الفراعنة**

بيتر فرانس، **أوربا والآثار المصرية**
ألبرت فارمان، **مصر وكيف غدر بها**
آنيي فيفانتى، **أرض كليوباترا**

- **سادسًا: الكلاسيكيات**

جاليليو جاليليه، **حوار حول النظامين الرئيسين للكون (٣ج)**
أبوالقاسم الفردوسى، **الشاهنامة (٢ج)**
إدوارد جيبون، **اضمحلال الإمبراطورية الرومانية وسقوطها (٣ج)**
ناصر خسرو علوى، **سفر نامة**
فيليب عطية، **ترانيم زرادشت**
جورج جاموف، **بداية بلا نهاية**
د.رمسيس عوض، **أبرز ضحايا محاكم التفتيش**

- **سابعًا: الفن التشكيلي والموسيقى**

عزيز الشوان، **الموسيقى تعبير نغمى ومنطق**
ألويز جرايتر، **موتسارت**
شوكت الربيعى، **الفن التشكيلى المعاصر فى الوطن العربى**
ليوناردو دافنشى، **نظرية التصوير**
د. غبريال وهبه، **أثر الكوميديا الإلهية لدانتى فى الفن التشكيلى**
روبين جورج كولنجوود، **مبادئ الفن**
مارتن جك، **يوهان سباستيان باخ**
ميخائيل شتيجمان، **فيفالدى**
هيربرت ريد، **التربية عن طريق الفن**
أدامز فيليب، **دليل تنظيم المتاحف**
حسام الدين زكريا، **أنطون بروكنر**
جيمس جينز، **العلم والموسيقى**
هوجولا يختنتريت، **الموسيقى والحضارة**
محمد كمال إسماعيل، **التحليل والتوزيع الأوركسترالى**
د. صالح رضا، **ملامح وقضايا فى الفن التشكيلى المعاصر**
إدموندو سولمى، **ليوناردو**

سيونايد ميرى روبرتسون، **الأشغال الفنية والثقافة المعاصرة**

- **ثامنًا: الحضارات العالمية**

جاكوب برونوفسكى، **التطور الحضارى للإنسان**
س.م. بورا، **التجربة اليونانية**
جوستاف جرونيباوم، **حضارة الإسلام**
أ. د. جرنى، **الحيثيون**
ل. ديلابورت، **بلاد ما بين النهرين**
ج. كونتنو، **الحضارة الفينيقية**
جوزيف نيدهام، **تاريخ العلم والحضارة فى الصين**
ستيفن رانسيمان، **الحضارة البيزنطية (ط٢)**
سبتينو موسكاتى، **الحضارات السامية**

- **تاسعًا: التاريخ**

جوزيف داهموس، **سبع معارك فاصلة فى العصور الوسطى**
هنرى بيرين، **تاريخ أوروبا فى العصور الوسطى**
أرنولد توينبى، **الفكر التاريخى عند الإغريق**
بول كولز، **العثمانيون فى أوروبا**
جوناثان ريلى سميث، **الحملة الصليبية الأولى وفكرة الحروب الصليبية**
د. بركات أحمد، **محمد واليهود**
ستيفن أوزمنت، **التاريخ من شتى جوانبه (٣ج)**
و. بارتولد، **تاريخ الترك فى آسيا الوسطى**
فلاديمير تيسمانيانو، **تاريخ أوروبا الشرقية**
د.ألبرت حورانى، **تاريخ الشعوب العربية (٢ج)**
نويل مالكوم، **البوسنة**
جارى.ب. ناش، **الحمر والبيض والسود**
أحمد فريد رفاعى، **عصر المأمون (٢ج)**
آرثر كيستلر، **القبيلة الثالثة عشرة ويهود اليوم**
ناجاى متشيو، **الثورة الإصلاحية فى اليابان**
محمد فؤاد كوبريلى، **قيام الدولة العثمانية**

د. أبرار كريم الله، **من هم التتار؟**
ستيفن رانسيمان، **الحملات الصليبية**
ألبان ويدجرى، **التاريخ وكيف يفسرونه (٢ج)**
جوسيبى دى لونا، **موسولينى**
جوردون تشيلد، **تقدم الإنسانية**
هـ.ج. ولز، **معالم تاريخ الإنسانية (٤ج)**
هـ. سانت موس، **ميلاد العصور الوسطى**
يوهان هويزنجا، **اضمحلال العصور الوسطى**
هـ.ج. ويلز، **موجز تاريخ العالم**
لورد كرومر، **الثورة العرابية**
و. مونتجمرى وات، **محمد فى مكة**
ألبرت براجو، **ثورات أمريكا الإسبانية**
برنابى روجرسون، **ورثة محمد (جذور الخلاف السنى الشيعى)**

- **عاشرًا: الجغرافيا والرحلات**

ت.و. فريمان، **الجغرافيا فى مائة عام**
ليستردبل راى، **الأرض الغامضة**
رحلة جوزيف بتس (الحاج يوسف)
إميليا إدواردز، **رحلة الألف ميل**
رحلات فارتيما (الحاج يونس المصرى)
رحلة بيرتون إلى مصر والحجاز (٣ج)
رحلة عبد اللطيف البغدادى فى مصر
رحلة الأمير رودلف إلى الشرق (٣ج)
يوميات رحلة فاسكو داجاما
س. هوارد، **أشهر الرحلات إلى غرب أفريقيا**
إريك أكسيلون، **أشهر الرحلات فى جنوب أفريقيا**
وليم مارسدن، **رحلات ماركو بولو (٣ج)**
د. مصطفى محمود سليمان، **رحلة فى أرض سبأ**

- **حادى عشر: الفلسفة وعلم النفس**

جون بورر، **الفلسفة وقضايا العصر (٣ج)**
سوندراى، **الفلسفة الجوهرية**
جون لويس، **الإنسان ذلك الكائن الفريد**
سدنى هوك، **التراث الغامض: ماركس والماركسيون**
إدوارد دو بونو، **التفكير المتجدد**
رونالد دافيد لانج، **الحكمة والجنون والحماقة**
د. توماس أ. هاريس، **التوافق النفسى: تحليل المعاملات الإنسانية**
د. أنور عبد الملك، **الشارع المصرى والفكر**
نيكولاس ماير، **شارلوك هولمز يقابل فرويد**
أنطونى دى كرسبنى، **أعلام الفلسفة المعاصرة**
جين وروبرت هاندلى،**كيف تتخلصين من القلق؟**
هـ ج. كريل، **الفكر الصينى**
د. السيد نصرالسيد، **الحقيقة الرمادية**
برتراند راصل، **السلطة والفرد**
مارجريت روز، **ما بعد الحداثة**
كارل بوبر، **بحثا عن عالم أفضل**
ريتشارد شاخت، **رواد الفلسفة الحديثة**
جوزيف داهموس، **سبعة مؤرخين فى العصور الوسطى**
د. روجر ستروجان، **هل نستطيع تعليم الأخلاق للأطفال؟**
إريك برن، **الطب النفسى والتحليل النفسى**
بيرتون بورتر، **الحياة الكريمة (٢ج)**
فرانكلين ل . باومر، **الفكر الأوربى الحديث (٤ج)**
هنرى برجسون، **الضحك**
أرنست كاسيرر، **فى المعرفة التاريخية**
و. مونتجمرى وات، **القضاء والقدر**
إدوارد دو بونو، **التفكير العملى**

- **ثانى عشر: العلوم الاجتماعية**

د. محيى الدين أحمد حسين، **التنشئة الأسرية والأبناء الصغار**
م. و ثرنج، **ضمير المهندس**

رايموند وليامز، **الثقافة والمجتمع**
روى روبرتسون، **الهيروين والإيدز**
بيتر لورى، **المخدرات حقائق نفسية**
د. ليو بوسكاليا، **الحب**
برنسلاو مالينوفسكى، **السحر والعلم والدين**
بيتر ر. داى ، **الخدمة الاجتماعية والانضباط الاجتماعى**
بيل جيرهارت، **تعليم المعوقين**
أرنولد جزل، **الطفل من الخامسة إلى العاشرة**
رونالد د. سمبسون، **العلم والطلاب والمدارس**
كارل ساجان، **عالم تسكنه الشياطين**

- **ثالث عشر: المسرح**

لويس فارجاس، **المرشد إلى فن المسرح**
برونو ياشينسكى، **حفلة مانيكان**
جلال العشرى، **فكرة المسرح**
جان بول سارتر، جورج برناردشو، جان أنوى **مختارات من المسرح العالمى**
د. عبد المعطى شعراوى، **المسرح المصرى المعاصر: أصله وبداياته**
توماس ليبهارت، **فن المايم والبانتومايم**
زيجمونت هبنر، **جماليات فن الإخراج**
أوجين يونسكو، **الأعمال الكاملة (٢ج)**
آلان ماكدونالد، **مسرح الشارع**
نك كاى، **ما بعد الحداثية والفنون الأدائية**
بيتر بروك، **التفسير والتفكيك والإيديولوجية**
أندرية فيلييه، **الممثل الكوميدى**
لى ستراسبرج، **تدريب الممثل**
جلال جميل محمد، **مفهوم الضوء والظلام فى العرض المسرحى**
أيوجينيو باربا، **زورق من الورق**
الكسندر استروفسكى، **من روائع المسرح الروسى**
رومان رولان، **مسرح الثورة**
أكبر رادى، **من خلف النوافذ**

ميجيل دى ثيربانتس ، **انتخاب العمد**
يوسف الجندى، **انطقها خاءً**

- **رابع عشر: الطب والصحة**

بوريس فيدوروفيتش سيرجيف، **وظائف الأعضاء من الألف إلى الياء**
د. جون شندلر، **كيف تعيش ٣٦٥ يوما فى السنة**
د. ناعوم بيتروفيتش، **النحل والطب**
م.هـ. كنج، **التغذية فى البلدان النامية**

- **خامس عشر: الآداب واللغة**

برتراند رسل، **أحلام الأعلام وقصص أخرى**
ألدس هكسلى، **نقطة مقابل نقطة**
جول ويست، **الرواية الحديثة : الإنجليزية والفرنسية**
أنور المعداوى، **على محمود طه: الشاعر والإنسان**
جوزيف كونراد، **مختارات من الأدب القصصى**
تاجور شين ين بنج وآخرون، **مختارات من الآداب الآسيوية**
محمود قاسم، **الأدب العربى المكتوب بالفرنسية**
سوريال عبد الملك، **حديث النهر**
د. رمسيس عوض، **الأدب الروسى قبل الثورة البلشفية وبعدها**
مختارات من الأدب اليابانى: الشعر، الدراما، الحكاية، القصة القصيرة
ديفيد بشبندر، **نظرية الأدب المعاصر**
نادين جورديمر وآخرون، **سقوط المطر وقصص أخرى**
رالف ئى ماتلو، **تولستوى**
والتر ألن، **الرواية الإنجليزية**
هادى نعمان الهيتى، **أدب الأطفال**
مالكوم برادبرى، **الرواية اليوم**
لوريتو تود، **مدخل إلى علم اللغة**

د. جابرييل جارسيا ماركيز، **سيمون بوليفار أو (الجنرال فى المتاهة)**
ديلاسى أوليرى، **الفكر العربى ومكانه فى التاريخ**
د. على عبد الرءوف اليمبى، **مختارات من الشعرالإسبانى فى العصور الوسطى (ج١)**
ب. إفور إيفانز، **موجز تاريخ الدراما الإنجليزية**
ج. س. فريزر، **الكاتب الحديث وعالمه (ج٢)**
جورج ستاينر، **بين تولستوى ودستويفسكى (ج٢)**
ديلان توماس، **مجموعة مقالات نقدية**
فيكتور برومبير، **ستندال (مقالات نقدية)**
فيكتور هوجو، **رسائل وأحاديث من المنفى**
يانكو لافرين، **الرومانتيكية والواقعية**
د. نعمة رحيم الغزاوى، **أحمد حسن الزيات كاتبًا وناقداً**
ف. برميلوف، **دستويفسكى**
لجنة الترجمة بالمجلس الأعلى للثقافة، **الدليل البيليوجرافى: روائع الآداب العالمية (ج١)**
محسن جاسم الموسوى، **عصر الرواية: مقال فى النوع الأدبى**
هنرى باربوس، **الجحيم**
ميجيل دى ليبس، **الفئران**
روبرت سكولز وآخرون، **آفاق أدب الخيال العلمى**
يانيس ريتسوس، **البعيد (مختارات شعرية)**
ب. إيفور ايفانس، **مجمل تاريخ الأدب الإنجليزى**
فخرى أبو السعود، **فى الأدب المقارن**
سليمان مظهر، **أساطير من الشرق**
ف. ع. أدينكوف، **فن الأدب الروائى عند تولستوى**
د. صفاء خلوصى، **فن الترجمة**
بلدوميرو ليلو وآخرون، **قصص من أمريكا اللاتينية**
بورخيس، **مختارات الفانتازيا والميتافيزيقا**
مايكل كانينجهام، **الساعات**
شيكسبير، **سونيتات شيكسبير**
ثريا عريان، **حديقة الياسمين**
د. عبد الغفار مكاوى، **النور والفراشة**
إميل فاجية، **مدخل إلى الأدب**
ألكساندر سولجينيتسين، **يوم فى حياة إيفان دينيسوفيتش**
لورانس فينوتى، **اختفاء المترجم**
عبد الرحمن الخميسى، **الحكايات الشعبية فى آسيا (ج١)**
أنطونيو تابوكى، **سيدة ميناء بيم**
جورج أورويل، **ابنة القس**
جراهام جرين، **نهاية العلاقة الغرامية**
جورج أورويل، **تحيا نبتة الصبار**
جوزيف كونراد، **حكايات من زمن القلاقل**
د. هـ. لورنس، **المرأة التى رحلت وقصص أخرى**
هنرى جيمس، **الأوروبيون**

• سادس عشر: الإعلام

فرانسيس ج. برجين، **الإعلام التطبيقى**
بيير ألبير، **الصحافة**
هربرت شيلر، **الاتصال والهيمنة الثقافية**

• سابع عشر: السينما

هاشم النحاس، **الهوية القومية فى السينما العربية**
ج. دادلى أندرو، **نظريات الفيلم الكبرى**
روى آرمز، **لغة الصورة فى السينما المعاصرة**
إدوارد مرى، **عن النقد السينمائى الأمريكى**
جوزيف م. بوجز، **فن الفرجة على الأفلام**
سعيد شيمى، **التصوير السينمائى تحت الماء**
دوايت سوين، **كتابة السيناريو للسينما**
هاشم النحاس، **نجيب محفوظ على الشاشة**
يوجين فال، **فن كتابة السيناريو**

دانييل أريخون ، **قواعد اللغة السينمائية**
كريستيان ساليه ، **السيناريو فى السينما الفرنسية**
تونى بار ، **التمثيل للسينما والتليفزيون**
آلان كاسبيار ، **التذوق السينمائى**
بيتر نيكولز، **السينما الخيالية**
بول وارن، **خفايا نظام النجم الأمريكى**
دافيد كوك، **تاريخ السينما الروائية**
هاشم النحاس، **صلاح أبو سيف (محاورات)**
جان لويس بورى وآخرون، **فى النقد السينمائى الفرنسى**
محمود سامى عطاالله ، **الفيلم التسجيلى**
ستانلى جيه سولومون، **أنواع الفيلم الأمريكى**
جوزيف وهارى فيلدمان، **دينامية الفيلم**
قدرى حفنى، **الإنسان المصرى على الشاشة**
مونى براح، **السينما العربية من الخليج إلى المحيط**
حسين حلمى المهندس، **دراما الشاشة: بين النظرية والتطبيق للسينما والتليفزيون (٢ج)**
جان بول كولين، **السينما الإثنوجرافية سينما الغد**
لويس هيرمان، **الأسس العملية لكتابة السيناريو للسينما والتليفزيون**
موريس إدجار كواندرو، **نظرات فى الأدب الأمريكى**
جوديث ويستون، **توجيه الممثل فى السينما والتليفزيون**
أحمد الحضرى، **تاريخ السينما فى مصر ج٢**

- **ثامن عشر: كتب غيرت الفكر الإنسانى**

سلسلة لتلخيص التراث الفكرى الإنسانى فى صورة عروض موجزة لأهم الكتب التى ساهمت فى تشكيل الفكر الإنسانى وتطوره مصحوبة بتراجم لمؤلفيه وقد صدر منها ١٠ أجزاء.

- **تاسع عشر: الأعمال المختارة**

يوهان هويزنجا، **أعلام وأفكار**
د. مصطفى طه بدر، **محنة الإسلام الكبرى**
ت. كويلر ينج، **الشرق الأدنى**
جيمس نيومان؛ ميشيل ويلسون، **رجال عاشوا للعلم**
ابن زنبل الرمال، **آخرة المماليك**
د. محمد عوض محمد، **نهر النيل**
يعقوب فام، **البراجماتية**
بلوطرخوس، **العظماء**
آرثر كريستنسن، **إيران فى عهد الساسانيين**
أوجست دييس، **أفلاطون**
آدم متز ، **الحضارة الإسلامية (٢ج)**
تشارلز ديكنز ، **مذكرات بكويك ج١**
روبرت ديبوجراند وآخرون، **مدخل إلى علم لغة النص**
محمد كرد على، **بين المدنية العربية والأوربية**
ولفرد جوزف دللى، **العمارة العربية بمصر**

هو قطعًا ليس الأول من نوعه ولا الوحيد في موضوعه، لكنه ربما كان من أشمل ما صدر حتى تاريخه في تحليل، لا مجرد عرض ووصف، تاريخ الاقتصاد المصري في النصف الثاني من القرن العشرين، ولعل هذه أولى مزاياه، فإلى جانب الموضوعية النسبية والانضباط المنهجي، نادرًا ما غطى عمل واحد في حدود علمنا كل هذه الفترة.

ومما يميزه كذلك ويزيد أهميته، اشتباك مؤلفه العملي مع واقع الاقتصاد المصري، خلال فترة عمله مديرًا لمكتب البنك الدولي بمصر؛ ما وفر له إمكانية تحليله من موقع "المراقب - المشارك" على حد وصفه؛ ما يجعل كتابه أكثر من مجرد بحث أكاديمي غارق في الأرقام، دون تماسّ مع خلفياتها أو معرفة بكواليس الإدارة الاقتصادية والسياسية، مما يفتقده غالبًا أي أكاديمي عادي لم تتح له هذه الفرصة النادرة نسبيًا.

وتتجلى شمولية العمل وعمقه معًا في طريقة تقسيمه المصفوفية لموضوعاته المتسلسلة منطقيًا، فبعد عرض عام للتطورات الاقتصادية العامة واتجاهات السياسات الاقتصادية، بتغيراتها وتحولاتها عبر الفترة، انتقل المؤلف للأبعاد العضوية والوجوه النوعية المختلفة للاقتصاد القومي، من قطاع خارجي ومالية عامة وسوق نقدي ومالي وسوق عمل وفقر وتوزيع دخل، لينهي بمناقشة حول المستقبل، طرح فيها خطوطًا عامة للتنمية المستدامة في مصر، وناقش عديدًا من قضاياها الاستراتيجية والمؤسسية.

إنه كتاب يبدأ بالتاريخ، لكن لا يقف عنده ولا ينتهي به، بل هو تاريخ بعين الحاضر، وحاضر بعبرة التاريخ، يصبح معه الأخير ساحة للتحليل؛ خدمة للحاضر، ومنطلقًا للمستقبل.

تصميم الغلاف: محسن عبد الحفيظ

ISBN# 9789775134297

٨٠ جنيهًا

الهيئة المصرية العامة للكتاب